# القرار الإداري

## Administrative Decision



دكتور
عاطف عبد الله المكاوي
دكتوراة الفلسفة في العلوم الإدارية
دكتوراة مع مرتبة الشرف-جامعة جون هيفر-إنجلترا

بسم الله الرحمن الرحيم




صدق الله العظيم

اتوجه بالشكر لله سبحانه وتعالى

إهداء

*كل التحيات*

*والتقدير والإحترام*

لكل من علمنى حرفا وذادنى علما

وهم أساتذتى الكرام

والأزهر الشريف

ووالدي العزيزين

اللذين يدعوان لى فى كل وقت وحين

ولزوجتى الغالية التى تحملت اعبائى ومطالبى التى لا تتوقف وإهتمت بالرعايه

التامه لي ولاولادى (عبدالله – آن – بان – احمد )

ولكل من شارك أوساهم مع الباحث لإتمام عمله

أدعو الله لهم بالعزة والمجد إن شاء الله

## المقدمة

يعد القرار الإداري أهم مظهر من مظاهر نشاط وامتيازات السلطة التي تتمتع بها الإدارة وتستمدها من القانون العام، إذ بواسطته تستطيع الإدارة بإرادتها المنفردة على خلاف القواعد العامة في القانون الخاص إنشاء حقوق أو فرض التزامات، ويرجع السبب في ذلك إلى أن الإدارة المصالح العامة والتي يجب تغليبها على المصالح الفردية الخاصة.

ومن الأهمية بمكان تعريف القرار الإداري وتميزه عن غيره من الأعمال القانونية الأخرى، مثل الأعمال المادية والأعمال التشريعية والأعمال القضائية، حيث تتداخل هذه الأعمال القانونية السابقة مع القرارات الإدارية، فيصعب أحياناً التفرقة بينهما، ومن هنا تكمن أهمية تعريف القرار الإداري، وهي تفرقة لازمة أيضاً لتحديد الأعمال التي تخضع لنطاق الرقابة القضائية عن غيرها.

والقرار الإداري باعتباره نشاطاً مهماً من أنشطة السلطة الإدارية، يتكون من عدة أركان وهي ركن الاختصاص والشكل والمحل والسبب والغاية التي تعد جسداً للقرار الإداري.

وتمثل أيضاً حدوداً لا يجوز للإدارة مخالفتها وإلا عدت قراراتها مشوبة بعيوب قابلة للإبطال أو البطلان.

يهدف القضاء الإداري إلى ترسيخ وحماية مبدأ يعد من أوائل العناصر اللازمة لبناء دولة قانونية معاصرة ألا وهو مبدأ المشروعية، إضافة إلى ضمان سيادة القانون وسريان أحكامه على المخاطبين به، وضرورة التحقق من توافق التصرفات التي تصدر عن الجهات الإدارية مع القوانين الموضوعية، حيث أن عدم خضوع هذه التصرفات لما ينص عليه المشرع في النظام الأساسي أو القانون، يؤدي إلى إمكانية بطلان هذه التصرفات، سواء أكانت إيجابية تظهر في صورة القيام بإجراء معين أو مزاولة نشاط ما، أو نشأت سلبية من خلال الامتناع عن أو رفض القيام بعمل يوجب القانون الالتزام به.

وتستحوذ الإدارة بميزة قدرتها على التعبير عن إرادتها المنفردة بإصدار قرارات متنوعة ومتعددة تستطيع من خلالها أن تزيد من التزامات الأفراد أو تنقص من حقوقهم، وتعدل في مراكزهم القانونية دون حاجة لرضاهم، أو إلى تدخل القضاء، كما أن الأصل في القرار الإداري أنه لا يلزم أن يصدر في صيغة معينة أو بشكل محدد، فهو قد يصدر شفويا أو مكتوبا، وقد يكون هذا القرار مسببا أو غير مسبب، إيجابيا أو سلبيا، كما قد يكون صريحا أو ضمنيا، كما أن القرار الإداري عموما سواء أكان تنفيذيا أم نهائيا، لائحيا أم فرديا، هو عمل قانوني عمدي تصدره السلطة الإدارية بإرادتها المنفردة لتعدل به الحالة القانونية القائمة أو الوضع القانوني القائم.

ولقد كفل المشرع العماني حق التقاضي في المادة ( 25) من النظام الأساسي للدولة الصادر بموجب المرسوم السلطاني رقم ( 1996/101م)، كما نص من خلال المادة ( 59) على أن سيادة القانون هو أساس الحكم في البلاد، ولم يجز حرمان أي فرد من اللجوء إلى القضاء أيا كان نوعه عاديا أم إداريا، وذلك عن طريق دعوى مراجعة صحة القرارات الإدارية التي تخاصم القرار الإداري ولا تخاصم مصدره، ونص في المادة (67) منه على تنظيم الفصل في الخصومات الإدارية والفصل فيها بواسطة القضاء الإداري، كما اعتبر رفض الإدارة أو امتناعها قرارا إداريا سلبيا بما يترتب على ذلك من آثار وضمنه في قانون محكمة القضاء الإداري، كما نص صراحة على ضرورة أن تكون جهة الإدارة ملزمة بإصدار القرار وفقا للقوانين واللوائح المعمول بها في الدولة كي نقول بوجود هذا القرار، إلا أن موقف القضاء العماني يختلف في كيفية معالجته لبعض التفاصيل والجزئيات المتعلقة بالقرار السلبي.

وعلى الرغم من إختلاف الفقه المقارن حول تعريف القرار الإداري السلبي كما هو حالهم في تعريف القرار الإداري عموما، إلا أنهم اتفقوا على فكرة القرار

السلبي ومفهومه بحيث لم يخرج عن كونه امتناع جهة الإدارة عن إصدار القرارات الواجب عليها إصدارها طبقا للقانون، أي ألا يكون إصدار القرار خاضعا للسلطة التقديرية ومن ملائمات الإدارة، بل أن تكون سلطتها مقيدة في شأن إصداره.

ويتميز القرار السلبي عن غيره من القرارات الإدارية الأخرى في أن المشرع لا يفترضه ضمنيا للقول بوجوده،ليتم تفسيره بالرفض أو الامتناع، إضافة إلى أنه دائما ما يدخل في نطاق السلطة المقيدة للإدارة في إصدار القرار كما أن مدة الطعن غير محددة مما يجعله قرارا مستمرا يجوز الطعن فيه في أي وقت،والجهة المسؤولة عن إصدار القرار هي السلطة التنفيذية الممثلة في جهة الإدارة،ويعتبر تقصيرها في إصداره على الرغم من نص القانون على ذلك،أو عدم ردها على طلبات الأفراد بمحض إرادتها وبصورة عمدية شرطا أساسيا لاعتبار قرارها هذا قرارا سلبيا قابلا للطعن فيه أمام محكمة القضاء الإداري،ويفترض المشرع من خلال هذا الرفض أو الامتناع وجود القرار،فيكون سكوتها عن اتخاذ القرار مكونا للامتناع المنصوص عليه في القانون،والقانون الذي يتعين على القرار الإداري عدم مخالفته يشمل كافة القواعد القانونية الملزمة سواء أكان مصدرها النظام الأساسي أو القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية،إضافة إلى اللوائح والتعليمات الإدارية الأخرى التي تصدرها السلطة التنفيذية،وحتى العرف الإداري،والمبادىء العامة للقانون.

وحيث أن لكل قرار أركاناً فإن من أركان القرار الإداري ما يتعارض مع فلسفة وطبيعة القرار السلبي بوصفه مجرد افتراض وليس واقعا ماديا،كما أن في بعض القواعد الشكلية والموضوعية ما لا ينسجم وطبيعة هذا القرار الذي لا يتجسد في هيئة خارجية،كما أن للحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه حجية مطلقة على الكافة بحيث يمتد ليشمل أثره لغير أطراف الدعوى،بغض النظر عن نوع ذلك القرار،أو عن مدى شمول الإلغاء كليا أو جزئيا،ذلك لأن دعوى الإلغاء هي دعوى عينية وليست شخصية،تختصم القرار المطعون فيه بعدم

المشروعية في ذاته عندما يصدر هذا القرار من جهة غير مختصة، أو لتجاوز هذه السلطة حدود الاختصاص التي حددها لها القانون، ولأن المشروعية لا يجوز تجزأتها، فلا يمكن القول بجواز تطبيق هذا القرار الملغي على الغير لكونهم لم يرفعوا دعوى بإلغائه، فحجية حكم الإلغاء تكون شاملة لكافة المخاطبين

وتسري على القرارات السلبية إمكانية الطعن بالإلغاء أو دعوى مراجعة صحة القرار الإداري السلبي مثل ما هو حال القرارات الإدارية الأخرى، وتنطبق على الطعون بالإلغاء في القرارات السلبية شروط رفع دعوى الإلغاء الشكلية والموضوعية ذاتها التي تنطبق على غيرها من القرارات الإدارية، والمحكمة إما أن ترفض الدعوى إذا وجدت أن امتناع الإدارة أو رفضها اتخاذ القرار كان مشروعا وله ما يسوغه، أو قد تحكم بإلغاء القرار السلبي، والتزام جهة الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء الصادر عن المحكمة لتحقيق مبدأ المشروعية يكون بإصدارها قرار الموافقة على الطلب الذي تقدم به صاحب الشأن الذي كانت قد رفضته مسبقا ولا لزوم للتفرقة بين القرارات السلبية والقرارات الإيجابية في حكم القضاء بوقف تنفيذ القرار الإداري إذا ما توافرت الشروط الموضوعية اللازمة كالاستعجال والجدية.

**تمهيد:**

إن القرارات الاداريه وبصفه عامه، تعتبر أكثر مرونة واقل استقرارا من الأعمال القانونية في مجال القانون الخاص، ومن المسلم به في فقه القانون العام الحديث أن القرارات الاداريه تخضع لقواعد مغايره تماما عن تلك التي يعرفها القانون الخاص، وان هذه القواعد تستجيب بمرونة لمقتضيات حسن سير المرافق العامة ذلك أن المرفق العام الذي ترجعه إليه غالبيه قواعد القانون الإداري الحديثة يخضع لثلاث أسس عامه هي:

دوام سيره بانتظام واطراد، وقابليته للتغير والتبديل في كل وقت، ومساواة المنتفعين أمامه ومن هذه الأسس الثلاثة اشتقت معظم أسس وقواعد القانون الإداري الحديث، ومنها القواعد المتعلقة بامتيازات السلطة الاداريه.

وتعد القرارات الاداريه من أهم مظاهر الامتيازات التي تتمتع بها السلطة الإدارية والتي تستمدها من القانون العام وأيضا وسيلتها المفضلة في القيام بوظائفها المتعددة والمتجددة في الوقت الحاضر لما تحققه من سرعه وفاعليه في العمل الإداري، وامكانيه البت من جانبها وحدها في أمر من الأمور، دون حاجه إلى الحصول على رضا ذوي الشأن، أو حتى معاونتهم وذلك بإنشاء حقوق للإفراد أو التزامات عليهم، هذا بالاضافه إلى قدره الاداره على تنفيذها تنفيذا مباشرا وبالقوة الجبرية.

يمكن تعريف القرار الإداري بأنه "إفصاح الإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطه عامه، بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني متى كان جائزا وممكنا قانونا ابتغاء تحقيق مصلحه عامه".

أن القانون الإداري يعترف للاداره العامة، بسلطة تقديريه أو بقدر من حرية التصرف في مباشره معظم اختصاصاتها ومسئوليتها القانونية -باعتبارها الامينه على المصلحة العامة مثل هذه السلطة أو هذا القدر من حرية التصرف يعد

بمثابة الشرط الأول لحياة وبقاء كل أداره، خاصة بعد تعاظم الدور الذي أصبحت تضطلع به الاداريه العامة في الوقت الراهن، نتيجة تشعب وتداخل مجالات ومسئوليات الدولة الحديثة.

وتطبيقا من المشرع لهذه السلطة التقديرية التي منحها للاداره،فقد أعطاها الحق في سحب بعض ما تصدره من القرارات، إذا كانت هذه القرارات غير مشروعه قانونا أو كانت قرارات غير ملائمة ابتغاء للصالح العام وحسن سير المرافق العامة ،وللتخفيف من على عاتق القضاء، الذي يسهر على رقابه مشروعيه القرارات الاداريه بالإلغاء والتعويض،فمنح الاداره سلطه سحب قراراتها ليقلل بذلك من حالات اللجوء للقضاء من اجل الطعن في هذه القرارات ويمكن التظلم من القرارات الاداريه المعيبة ،ويكون المتظلم هنا بالخيار سواء بالتظلم إلى من اصدر القرار المعيب أو إلى رئيسه الاعلي ويسمي التظلم الأول بالتظلم الولائي أما التظلم الثاني بالتظلم الرئاسي،ويمتاز هذا الطريق بالسهولة واليسر كما انه يحقق مبدأ المشروعية بالاضافه إلى انه يحسم المراكز القانونية وهي في مهدها تفاديا للوصول بها إلى القضاء،ويعتبر القرار الصادر في التظلم قرارا إداريا تفصح به الجهة الإدارية عن إرادتها الملزمة ،والدليل على ذلك انه يجوز للمضرور من هذا القرار اللجوء للقضاء للطعن فيه بالإلغاء، كما يجوز للجهة مصدره القرار(الجهة الاداري) سحب هذا القرار.

ومما لا خلاف، عليه انه يجوز للجهة الاداريه سحب القرارات الاداريه المعيبة بعيب عدم المشروعية ،وذلك مثل القرارات الاداريه التي لا تولد حقوقا أو لاعتبارات عـدم الملائمة ،أما بالنسبة للقرارات الاداريه المشروعة هل يجوز للجهة الاداريه مصدره القرار إن تسحب هذا القرار المشروع،استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي ونظيره المصري على انه لا يجوز سحب القرار الإداري السليم، إلا وفقا للحدود المقررة في القانون في هذا الشان،وهذه القاعدة مبنية على أساس عدم

رجعيه القرارات الإدارية ونظرا لأهمية موضوع سحب القرارات الإدارية غير المشروعة، فقد صيغت في صوره نظريه متكاملة ذات قواعد وشروط، صاغها مجلس الدولة الفرنسي،ونقلها عنه مجلس الدولة المصري ويري الدكتور احمد حافظ نجم أن سحب القرار الإداري غير المشروع يعتبر نوعا من الجزاء الذي توقعه الإدارة على نفسها بنفسها نتيجة إصدار قرار غير مشروع،توفر به على نفسها تلقي ذلك العقاب من القاضي الإداري،فيما لو طعن احد الإفراد إمامه بعدم مشروعيه ذلك القرار، بما يجعله قاضيا بإلغائه لا محالة وإذا كان كل من سحب القرار الإداري وإلغائه، يؤديان إلى نتيجة واحده وهي التخلص من القرار المعيب إلا أن أسباب سحب القرار الإداري أوسع من أسباب الطعن بالإلغاء،فهي علاوة على احتوائها على الأسباب التقليدية للطعن بالإلغاء،فإنها تتضمن السحب لاعتبارات الملائمة ووفقا لمقتضيات المصلحة العامة،بالاضافه إلى أن اللجوء إلى طريق التظلم من القرار الإداري المعيب توصلا إلى سحبه،هو طري سهل وميسور على المضرور من هذا القرار، لأنه يوفر عليه مؤنه اللجوء للقضاء وتتمثل الحكمة الاساسيه من منح المشرع للجهة الاداريه مصدره القرار الحق في سحب هذا القرار،هي الوصول إلى احترام القانون وذلك من خلال التوفيق بين اعتبارين متناقضين.

**الأول:** تمكين الجهة الاداريه من إصلاح ما ينطوي عليه قرارها من مخالفه قانونيه.

**الثاني:** ويتمثل في وجوب استقرار الأوضاع القانونية المترتبة على القرار الإداري، والسحب بهذه الصورة يحفظ لمبدأ المشروعية قوته وفاعليته بإذلاله القرارات التي تصدر بالمخالفة له وتدفع الأفراد إلى احترامه ( 7) ومن هذا المنطلق سوف نقسم هذا البحث إلى ثلاث فصول،نتحدث في الفصل الأول منها عن ماهية سحب القرار الإداري وذلك من حيث تعريفه وبيان طبيعته القانونية والأساس القانوني لحق الجهة الاداريه في سحب قراراتها ثم نعقد مقارنة سريعة بين كلا من السحب والإلغاء،وفي الفصل الثاني نتعرض بالحديث عن أنواع القرارات الاداريه

من حيث مدي جواز سحبها ونفرق في هذا الشأن بين القرارات الاداريه المشروعة ومدي جواز سحبها والاستثناءات التي ترد عليها والقرارات الاداريه غير المشروعة أما في الفصل الثالث فنتعرض فيه للآثار التي تترتب على سحب القرار الإداري.

**الفصل التمهيدي: مفهوم القرار الإداري السلبي:**

يختلف الفقه والقضاء الإداريين حول تعريف القرار الإداري بشكل عام كما أنه لا يوجد اتفاق على ماهية القرار الإداري السلبي الذي يتطلب منا حتى نصل إلى مفهومه ضرورة التوصل بعد دراسة متأنية إلى تعريف يناسب خصوصية هذا القرار، بالإضافة إلى تمييزه عن غيره من القرارات الإدارية التي قد تشبهه وهو ما نورده في مبحث نمهد من خلاله بالتعرف على القرار الإداري بشكل عام و نتطرق إلى خصائصه، ونعرج إلى القرار الإداري السلبي من خلال مبحثين آخرين الأول عن تعريف القرار السلبي، والثاني عن تمييز القرار السلبي عن القرارات الأخرى، وذلك على النحو الآتي:

**مبحث تمهيدي: تعريف القرار الإداري وخصائصه**

حتى نستطيع التمييز بين القرار الإداري والقرار الإداري السلبي، سنتناول من خلال هذا المبحث التمهيدي تعريف القرار الإداري بشكل عام في المطلب الأول، ثم نعرج في المطلب الثاني على خصائص القرار الإداري، وذلك على النحو الآتي:

**المطلب الأول: تعريف القرار الإداري بشكل عام**

يختلف الفقه والقضاء الإداريين في تعريف القرار الإداري بشكل عام فقد عرفه جانب كبير من الفقه بأنه "إفصاح الجهة الإدارية المختصة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين يكون ممكنا وجائزا قانونا ابتغاء مصلحة عامة"، فوفق هذا التعريف يختلف القرار الإداري عن العقد الإداري من حيث أن الأخير ينتج من

خلال اتفاق إرادتين، بينما القرار الإداري فهو تصرف منفرد تعبر الإدارة من خلاله عن إرادتها دون أن تقابلها أي إرادة أخرى، وعلى الرغم مما يتميز به هذا التعريف إلا أنه يعاب بعدم تضمينه للكثير من متطلبات القرار الإداري، فمن ناحية يدخل شروط صحة القرار الإداري في تعريفه، كما أنه لم يتخصص في تحديد طبيعة القرار، وأنه قصر الأثر الوحيد للقرار الإداري في إحداث الأثر القانوني، دون التطرق إلى إمكانية أن يقوم هذا القرار بتعديل أو إلغاء هذا الأثر، كما يعرف القرار الإداري بأنه "عمل قانوني يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة"، حيث يتصف هذا التعريف السهل الممتنع بالدقة في التعبير، كما اهتم بإبراز طبيعة وخصائص القرار الإداري التي تميزه عن العمل الإداري المادي، إضافة إلى أنه تطرق إلى آثار القرار دون تحديد إحداث أثر أو مركز قانوني معين، حيث أن القرار يمكن أن يعدل المراكز القانونية أو يلغيها، ومع كثرة التعريفات فإننا نتفق مع أغلبية الفقه الذي يعرف القرار الإداري بأنه عمل قانوني نهائي يصدر من جهة الإدارة بإرادتها المنفردة بقصد إحداث أثر قانوني معين.

**المطلب الثاني: خصائص القرار الإداري عمومة**

القرار الإداري بشكل عام يتصف بعدد من المميزات، فهو أولا عملا قانونيا وليس ماديا، حيث أن الأعمال المادية لا تنشأ ولا تعدل ولا تلغي مركزا قانونيا كما هو حاصل في القرار الإداري، يتجلى هذا العمل القانوني من خلال إفصاح الإدارة أو تعبيرها عن إرادتها الملزمة وتطبيقها للنظم والقوانين بما تستمده من سلطة تنفيذية، كما أن القرار الإداري عمل نهائي أي أن مصدره يقصد إحداث أثره القانوني فورا ومباشرة بمجرد صدوره، وذلك الأثر القانوني يؤدي بدوره إلى إنشاء مركز قانوني أو تغييره أو إلغائه، وهذا المركز القانوني يتمثل في حقوق وواجبات سواء لشخص واحد أو مجموعة أشخاص، كما أن القرار الإداري يصدر بإرادة منفردة من قبل الجهة الوحيدة صاحبة الاختصاص بإصداره ألا وهي جهة الإدارة بما لها من سلطة عامة خولها لها القانون، على خلاف العقود الإدارية التي

تصدر باتفاق إرادتين وليس من جانب واحد ،حيث لا تعتد الإدارة بموقف المخاطبين بالقرار، كما أن القرار الإداري الإيجابي قد يصدر إما بالمنح أو بالمنع فيتجلى من خلاله موقف الإدارة الإيجابي تجاه المعني بالقرار.

وإذا طبقنا مفهوم السلطة التنفيذية في سلطنة عمان،فإننا نقصد بها الجهاز الإداري للدولة وذلك وفقا لما تنص عليه أحكام تنظيم الجهاز الإداري للدولة المتمثل في مجلس الوزراء،والوزارات،والمجالس المتخصصة،والوحدات التنفيذية إضافة إلى الهيئات والمؤسسات العامة.

**المبحث الأول: تعريف القرار الإداري السلبي:**

نص المشرع العماني صراحة على ضرورة أن تكون جهة الإدارة ملزمة بإصدار القرار وفقا للقوانين واللوائح المعمول بها في الدولة كي نقول بوجود القرار الإداري السلبي وفق ضوابط معينة،كما اعتبر المشرع القرار الإداري السلبي أحد أصناف القرارات الإدارية وضمنه في قانون محكمة القضاء الإداري،وحيث أن لكل مفهوم تعريفه اللغوي والفقهي،وله تعريفه القضائي من خلال المبادئ التي تقرها المحاكم،فعليه نتناول في هذا المبحث تعريف القرار الإداري السلبي الاصطلاحي والفقهي في المطلب الأول، ثم نتعرض إلى التعريف القضائي في المطلب الثاني.

**المطلب الأول: التعريف اللغوي والفقهي للقرار الإداري السلبي:**

لا يعني التشريع والفقه عند استخدامهم لفظ إفصاح من جهة الإدارة عند تعريفهم للقرار الإداري ضرورة أن يكون هذا القرار إيجابيا،حيث أنه يمكن أن يصدر تصرف الجهة الإدارية سلبيا،وذلك حينما تغفل جهة الإدارة عن الرد على طلبات الأفراد وتلتزم الصمت حيالها،ولا تعلن عن إرادتها نحوه قبولا أو رفضا،هذا وقد اختلف فقهاء القانون الإداري في تعريف القرار الإداري السلبي،إلا أنهم اتفقوا على فكرته ومفهومه،بحيث اعتمد بعض الفقه على ما نص عليه القانون أو حكم به القضاء دون تدخل في تغيير مفهومه بتفسير أو تأويل بحيث وصفه هذا الجانب

بأنّه "يعتبر في حكم القرارات الإدارية، رفض السلطات الإدارية وامتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقا للقانون" وقد استند هذا الجانب إلى نص المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة المصري،ونحن نرى بأن هذا الاتجاه دمج في تعريفه بين مفهومي الرفض والامتناع،ولم يفصل بينهما، على الرغم مما هو معروف من اختلاف واضح بينهما، فالمَنْعُ هو "أن تَحُولَ بين الرجل وبين الشيء الذي يريده أما الرَّفْضُ فهو تركُكَ الشيءَ"،فهذا التعريف معيب من ناحية أنه يمكن أن يفهم منه على أن القرار السلبي لا يقع إلا إذا إجتمع الامتناع مع الرفض في آن واحد فيفسح بذلك المجال للإدارة في التعسف في عدم الرد على طلبات الأفراد لأنه فتح لها إمكانية تبرير موقفها بأن إجراءها خارج عن نطاق اجتماع الامتناع والرفض معا.

ويرى اتجاه آخر تعريف القرار السلبي بأنّه "امتناع الإدارة عن إصدار القرارات الواجب عليها إصدارها طبقا للقانون"،أي ألا يكون إصدار القرار خاضعا للسلطة التقديرية ومن ملائمات الإدارة،بل أن تكون سلطتها مقيدة في شأن إصداره، فنلاحظ أن هذا التعريف ربط مدى إمكانية وجود القرار السلبي من عدمه حتى يمكن الطعن عليه بالالغاء هو هل للسلطة الإدارية أي مجال تقديري أم أن سلطتها مقيدة في اتخاذ القرار الإداري،ونحن نقول بأن المشرع عندما ينص على وجوب قيام الإدارة بالبت في موضوع قرار ما فإنه لا مجال للحديث عن السلطة التي دائما ما تكون مقيدة في القرار الإداري السلبي،كما أن هذا التعريف لم يتطرق إلى التظلم،وذلك لأنه على ما يبدو مع الاتجاه الذي يرى أن البت في التظلم هو نوع من أنواع القرارات الإدارية.

ويذهب جانب آخر إلى تعريف القرار الإداري السلبي بأنه تعبير عن موقف سلبي للإدارة،فهي لا تعلن عن إرادتها الواضحة للسير في اتجاه إصدار القرار ولا بأي اتجاه آخر بالنسبة إلى موضوع الأمر الواجب عليها اتخاذ موقف أو إجراء معين بشأنه،فهذا الجانب ينظر للطريقة التي تتعامل فيها الإدارة حيال القرار،بأنها لا

تمضي في إجراءات اتخاذه الفعلية، وإن كانت في ذات الوقت تعلن عن إرادتها الصريحة في الامتناع عن إصدار القرار الواجب عليها قانونا اتخاذه، ونحن نرى بأن هذا الاتجاه يقر بداية أن الإدارة لا تسير في أي إتجاه حول موضوع القرار الذي يلزمها القانون باتخاذه، ومن ثم يغالط نفسه بأن الإدارة يجب أن تعلن عن إرادتها بالسير باتجاه صريح ناحية الامتناع دون أن يوضح ماهية هذا الإعلان، كأن يذكر مثال توضيحي على ذلك، فهو بقوله يربط القرار الإداري السلبي بإجراءات اتخاذ القرار الإداري وليس بمدى الامتناع المنصوص عليه من قبل المشرع.

جانب رابع من الفقه يعرف القرار الإداري السلبي بأنه امتناع الجهة الإدارية عن الرد على طلبات الأفراد أو تظلماتهم، فهذا الجانب تحدث عن القرار السلبي من ناحية امتناع الادارة دون التطرق إلى مدى نص المشرع على وجوب البت من عدمه فهو بذلك يدمج القرار السلبي مع القرار الضمني أو الحكمي، إلا أنه حسنا فعل كما نرى بنصه على التظلم عند تعريفه للقرار السلبي.

هذا وقد نص المشرع العماني على القرار الإداري السلبي عندما تطرق إليه ضمن اختصاصات محكمة القضاء الإداري وذلك من خلال المادة السادسة من قانون محكمة القضاء الإداري على أنه يعتبر في حكم القرارات الإدارية المنصوص عليها في البندين رقمي ( 1 ، 2) من هذه المادة، رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح ، وكان البندان رقمي ( 1 ، 2) من هذه المادة ينصان على اختصاص محكمة القضاء الإداري – دون غيرها – بالفصل في:

1- الدعاوى التي يقدمها الموظفون العموميون بمراجعة القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بسائر شؤونهم الوظيفية.

2- الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن بمراجعة القرارات الإدارية النهائية.

يمكننا من خلال ما سبق التوصل إلى أن القرار الإداري السلبي هو على النقيض من القرار الصريح أو الايجابي – وذلك وفقا للمشرع العماني كما هو حال أغلب القوانين المقارنة، بحيث يمكننا القول بوجود القرار الإداري السلبي متى التزمت الجهة الإدارية الصمت إزاء موقف معين سواء أكان طلبا أم تظلما من قرار إداري ولم تعبر عن إرادتها بوسيلة خارجية أو بإشارة ما بحيث يفهم من موقفها هذا اتجاه قصدها ومضمونه، في الوقت الذي ألزمها فيه المشرع باتخاذ موقف ملزم حيال هذا القرار، كما يستفاد من نص المشرع العماني أن القرار الإداري السلبي يتحقق عندما ترفض السلطة الإدارية أو تمتنع عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح، بمعنى أننا حتى نقول بقيام القرار السلبي يجب أن يكون هناك إلزام قانوني على الجهة الإدارية باتخاذ قرار معين، فإذا لم يكن إصدار مثل هذا القرار قيدا واجباً عليها نصا وقانونا، وإنما كان إصدار القرار راجعا إلى سلطتها التقديرية، فإن امتناعها عن إصداره في هذه الحالة لا يشكل قراراً سلبياً مما يقبل الطعن عليه أمام محكمة القضاء الإداري، وبالآتي ففي حال عدم وجود الالزام القانوني أو حتى اللائحي، تكون الدعوى جديرة بعدم القبول لانتفاء القرار الإداري.

فالقرار الإداري السلبي من وجهة نظرنا إذن لا يخرج عن كونه (الحيلولة دون إعطاء الشيء لمن يطلبه أو ترك المبادرة في إعطائه عن طريق امتناع أو رفض من جانب السلطة المختصة بإجراء التصرف الإداري الذي يمليه عليها القانون، وبموقف سلبي ومعاكس لما ابتغاه المشرع تجاه الطرف الآخر، وذلك إما بالامتناع عن إجابة طلبات الأفراد أو تظلماتهم التي تقدموا بها لجهة الإدارة، وإما برفض إصدار قرار كان يتعين عليها إصداره بموجب القوانين والنظم واللوائح، وذلك بصفة مستمرة) ومثاله امتناع جهة الإدارة عن إنهاء خدمة موظف على الرغم من تقديمه الاستقالة ومضي ثلاثين يوما على تقديمها، وعدم السير في اتخاذ إجراءات إنهاء الخدمة

فالموقف السلبي الذي تتخذه الإدارة ولمدة طويلة إزاء تصرف إداري يدخل في مجال اختصاصها يعتبر رفضا مكونا للقرار الإداري السلبي.

وملخص لما جاء يتبين لنا أن القرار الإداري، يشكل إحدى صورتين فهو إما أن يكون تعبيرا إيجابيا، صادرا عن جهة الإدارة بعمد وقصد لإحداث أثر قانوني معين، صراحة أو ضمنا ،معبرا بذلك عن إرادة الإدارة الملزمة بعمل شيء أو الامتناع عن عمله،أو أن يصدر بصورة القرار السلبي الذي يعبر عن رفض أو امتناع الإدارة عن إصدار قرار ألزمها القانون به،مما يؤدي إلى اعتبار أن هناك قرار مفترضا، يتجلى بإفصاح الإدارة بالامتناع عن إصدار قرار كان يتعين على جهة الإدارة إصداره،وهو في هذه الحالة يشكل أحد التصرفات التي تحدث آثارا قانونية مخالفة لأحكام القانون،والمتمثلة في امتناع الإدارة عن القيام بعمل معين عن طريق صمتها أو سكوتها.

## المطلب الثاني: التعريف القضائي للقرار الإداري السلبي

ينبغي أولا أن نتعرض إلى تعريف محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان للقرار الإداري الإيجابي والصريح بشكل عام على أنه " تصرف قانوني يصدر عن الإدارة بما لها من سلطة عامة ملزمة لينشأ مركزا قانونيا جديدا أو يؤثر في مركز قانوني قديم لفرد أو لعدد من الأفراد وبناء على سلطتها العامة بمقتضى القوانين واللوائح "،فهو لا يخرج عن كونه إجراء يصدر عن الإدارة بما لها من سلطة عامة خولها لها القانون وبإرادتها المنفردة وفقا للقوانين واللوائح وهذا الإجراء أو التصرف من جانبها يمكن أن ينشأ أو يؤثر في مركزا قانونيا يمس الأفراد،وفي حكم آخر لاحق لذات المحكمة فإن القرار الإداري هو " إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني معين إنشاء أو تعديلا أو إلغاء، متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا،وكان الباعث عليه تحقيق مصلحة عامة "،أما القضاء الإداري المصري فيعرف القرار الإداري بشكل عام بأنه

"عمل من جانب واحد يصدر بالإرادة الملزمة لإحدى الجهات الإدارية في الدولة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح في الشكل الذي يتطلبه القانون، بقصد إنشاء وضع قانوني معين ابتغاء مصلحة عامة "، يتضح أن هناك توافق بين تعريف القضاء العماني والمصري على مفهوم القرار الإداري بشكل عام، فهو لا يخرج عن كونه إفصاح الإدارة عن إرادتها بقصد إحداث أثر قانوني معين إنشاء أو تعديلا أو إلغاء ابتغاء المصلحة العامة.

وكنوع من أنواع القرارات الإدارية التي تختص بها محكمة القضاء الإداري العماني فقد حظي القرار الإداري السلبي بالعديد من الأحكام التي تحدثت عن مفهومه والمقصود به، ومن هذه الأحكام ما يصف كيفية تحقق القرار السلبي، مثال ذلك حكم الدائرة الإستئنافية الذي قضى بأن القرار السلبي يتحقق عندما ترفض السلطة الإدارية أو تمتنع عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح بمعنى أنه يجب لقيام القرار السلبي أن يكون هناك إلزام على الجهة الإدارية باتخاذ قرار معين، فاذا لم يكن إصدار مثل هذا القرار واجبا عليها فإن امتناعها عن إصداره لا يشكل قرارا سلبيا مما يقبل الطعن عليه أمام هذه المحكمة، وبالآتي تكون الدعوى جديرة بعدم القبول لانتفاء القرار الإداري ومؤدى هذا الحكم أن القرار السلبي يتحقق عندما ترفض الجهة الإدارية أو تمتنع عن اتخاذ إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه بحكم القانون أو اللوائح أما إذا كان القانون أو اللوائح لا توجب على الجهة الإدارية التدخل لاتخاذ قرار إداري في أمر معين وإنما ترك لها الخيار في شأن هذا التدخل إن شاءت فعلت وإن شاءت سكتت فإن امتناعها في هذه الحالة لا يشكل قراراً إدارياً سلبياً مما يجوز الطعن فيه، وذلك لإنتفاء القرار الإداري.

كما جاء في حكم آخر لذات المحكمة أنه لكي نكون بصدد قرار إداري سلبي يتعين أن يكون القانون قد أوجب على جهة الإدارة اتخاذ قرار معين فترفض الجهة الإدارية، أو تمتنع عن اتخاذه – المدعي مع آخرين أقر لهم الشرع

الشريف بموجب أحكام شرعية باته ونهائية ملكيتهم للأراضي – يحق لهم أن يستخرجوا من الوزارة المدعى عليها سندا يفيد تسجيل ملكية للأرض ... امتناع تلك الجهة عن إجابة طلبه يعد قرارا إداريا سلبيا "،حيث نلاحظ على هذا الحكم مسايرته لسابقه في اعتبار وجود القرار السلبي بوجود الالزام القانوني من جهة المشرع على الادارة وسنده في ذلك نص المادة (8) من قانون المحكمة.

أما محكمة القضاء الإداري المصرية فقد قضت في حكمها بأن القرار الإداري السلبي هو رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح ..." أي أن القوانين والأنظمة تملي على السلطة الإدارية ضرورة اتخاذ قرار إلا أنها ترفض أو تمتنع مخالفة بذلك ما نص عليه المشرع وألزمها ضرورة القيام به.

في حين أن المحكمة الإدارية العليا المصرية قد فسرت القرار الإداري السلبي بأنه يعتبر امتناع الإدارة عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح بمثابة قرار سلبي يجوز الطعن عليه بالإلغاء، فإن مناط ذلك أن تكون هناك ثمة قاعدة قانونية عامة تقرر حقا أو مركزا قانونيا لاكتساب هذا الحق أو المركز القانوني بحيث يكون تدخل الإدارة لتقريره أمرا واجبا عليها متى طلب منها، ويكون تخلفها عنه بمثابة امتناع عن أداء هذا الواجب بما يشكل مخالفة قانونية" حيث يتضح أن الأسلوب الذي سارت عليه المحكمة العليا واضح ومفهوم رابطة بذلك القرار السلبي بمدى وجود قاعدة قانونية عامة تقرر حقا أو مركزا قانونيا أم لا.

وعرف قانون مجلس الدولة المصري القرار السلبي من خلال ما نص عليه في الفقرة الأخيرة من مادته العاشرة بأنه يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح "،وهذا التعريف مشابه لما جاء في الحكم السابق.

**المطلب الثالث: رأينا الشخصي في تعريف القرار الإداري السلبي**

إن التعريفات الفقهية والقضائية التي ذكرناها في المطلبين السابقين وإن اختلفت من حيث الصياغة، إلا أن مضامينها تدور حول فكرة واحدة ألا وهي رفض الجهة الإدارية المختصة أو امتناعها عن اتخاذ قرار ألزمها المشرع من خلال نص القانون أو الأنظمة أو اللوائح باتخاذه، فالقرار الإداري السلبي إذن هو رفض الجهة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار أوجب عليها القانون ضرورة اتخاذه، لأن عدم التزامها بما أوجب عليها القانون يعد مخالفة صريحة لرغبة المشرع، وذلك إما بإعلانها عدم اتخاذ موقف بشأنه أو عدم المضي قدما في إجراءات اتخاذ القرار كما أنها وفي الوقت ذاته لا تخفي ما تبيته من رغبة في الامتناع عن إصدار القرار الذي أوجب عليها القانون وقيدها صراحة بضرورة اتخاذه، ولم يرجع ذلك إلى تقديرها إن شاءت أصدرت القرار وإن شاءت رفضت ذلك.

وبالمقابل ينتفي القرار الإداري السلبي إذا لم تكن الجهة الإدارية ملزمة قانونا باتخاذه، وذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري في عُمان من عدم قبول طلب المدعي لانتفاء القرار الإداري السلبي بأن "القرار السلبي بالامتناع لا يقوم متى كانت الإدارة غير ملزمة قانونا باتخاذه، الإدارة غير ملزمة قانونا باتخاذ قرار بتسجيل عقود إيجار محررة من الغير على أملاك الدولة، ومن ثم لم ينشأ قرار إداري سلبي بالامتناع مما يجوز الطعن فيه بعدم الصحة، الأثر المترتب على ذلك الحكم بعدم قبول هذا الطلب شكلا لانتفاء القرار الإداري "وحسنا فعلت المحكمة بحكمها بانتفاء القرار الإداري السلبي لأنه لا يوجد نص قانوني يلزم بلدية مسقط على إجابة طلب المدعي وبالآتي لم تتوفر الشروط اللازمة للقول بوجود القرار السلبي.

بذلك يكون القرار الإداري السلبي وبحكم التعريفات الفقهية والقضائية التي سقناها يشبه القرار الصريح الايجابي بأنه من التصرفات المتعمدة الناجمة عن الإرادة المنفردة لجهة الإدارة، وذلك بإلزام المخاطبين بما رفضته الإدارة أو امتنعت

عنه من اتخاذ القرار الإداري المطلوب إصداره، فتعبير الإدارة أو إفصاحها عن إرادتها ،لا يشترط فيه أن يكون إيجابيا بأن يصدر صراحة أو ضمنا ،وإنما يمكن أن يكون سلبيا ،ما دام هناك إفصاح تتوافر فيه العمدية بالمعنى الذي تناولناه حيث أن انتفاء تعمد الامتناع أو الرفض ينفي عن هذا التصرف السلبي طبيعة القرار الإداري.

## المبحث الثاني: تمييز القرار الإداري السلبي عن غيره من القرارات الإدارية

يعد القرار الإداري السلبي قرارا إداريا مستوفيا لجميع الأركان والشروط العامة للقرارات الإدارية إلا أنه يتمتع بخصائص تحدد ذاتيته ويمتاز بشروط خاصة تميزه عن غيره، ويتحقق القرار الاداري السلبي في حالة رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ القرار الذي يوجب عليها القانون واللوائح اتخاذه، فلا يؤدي رفضها أو امتناعها إلى قيام القرار الإداري السلبي إلا إذا كانت سلطتها في إصداره مقيدة وليست تقديرية.

ومن الممكن أن يتم الخلط أو عدم الدقة في التمييز بينه وبين وصور أخرى من القرارات الإدارية سواء على صعيد القضاء أو من جانب الفقه، عليه ولكي نتعرف على طبيعة هذا القرار لا بد لنا من إعطاء نبذة مختصرة لما يشبهه من قرارات إدارية أخرى وتمييزه عنها ،وذلك من خلال تمييز القرار الإداري السلبي عن القرار الصريح بأنواعه في المطلب الأول، وتمييزه عن القرار الضمني في المطلب الثاني.

### المطلب الأول: تمييز القرار الإداري السلبي عن القرار الصريح بأنواعه

إنتهى أغلب الفقه والقضاء إلى تقسيم القرارات الإدارية من حيث التعبير عن إرادة الجهة الإدارية وشكل هذا التعبير إلى ثلاث صور تتمثل في القرار الإيجابي الصريح والقرار السلبي والقرار الضمني، وقضت محكمة القضاء الإداري بالسلطنة عند تعرضها لأصناف القرار الإداري بأن القرار الذي يصدر من جهة

الإدارة إما أن يكون إيجابيا معبرا عن إفصاح الإدارة الصريح عن موقفها وإما أن يكون سلبيا مترتبا عن امتناعها من إصدار قرار تلزمها القوانين واللوائح باتخاذه

كما جاء في حكم آخر أن القرار الإداري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وفي الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان ممكنا وجائزا وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة، والقرار الإداري كما يكون إيجابيا بالمعنى المتقدم، قد يكون سلبيا، ويعتبر في حكم القرار السلبي، رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح.

من خلال ما تقدم من أحكام يتبين لنا أن أول وأوضح صورة تختلف عن القرار السلبي هي القرار الإداري الصريح، الذي تعبر به الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد إحداث مركز قانوني معين، وفي الشكل الذي يحدده القانون، وهي قرارات تصدر من جانب الإدارة ويعتبر نفاذها في حقها من تاريخ الإصدار من جانب السلطة المختصة بإصداره بشكل نهائي.

كما أن بعض أنواع القرارات الإيجابية الصريحة ذات أثر حال ومباشر، وتتوقف عن إحداث آثارها بالنسبة للمستقبل فور تنفيذها، وأبرز أمثلتها قرارات التعيين والترقية والعقوبات التأديبية وقرار هدم منزل آيل للسقوط، فجميع هذه الأمثلة تستنفذ الغرض الذي صدرت من أجله فور تنفيذها أول مرة، وذلك على عكس القرار السلبي الذي يعد من القرارات المستمرة والتي تترتب آثارها بصفة متجددة، وقائمة إلى أن تنتهي بطريق أو بآخر من طرق انقضاء القرارات الإدارية المقررة قانونا، فهي قرارات متجددة الأثر بحكم طبيعتها المستمرة كلما استجدت مناسبة إصدارها، سواء أكان في مواعيد دورية متكررة أم من خلال كل طلب جديد يقدمه ذي المصلحة في ذات الشأن.

كما يختلف القرار السلبي عن القرار الصريح كذلك في أن القرار الصريح يصدر عن الإدارة عندما تسلك مسلكا إيجابيا معبرا تعبيرا صريحا عن إرادتها المنفردة سواء بالكتابة النصية أو بالعبارة الشفهية أو حتى بالإشارة، كما قد يصدر القرار الصريح بعد استشارة هيئة معينة، وبغض النظر عن مضمون القرار الصادر من جهة الإدارة سواء بالقبول أو بالرفض، في حين أن القرار السلبي يمثل امتناعا أو رفضا من قبل الإدارة عن اتخاذ موقف ينص عليه القانون ويلزمها القيام به، فإخلالها بهذا الالتزام عن طريق الامتناع أو الرفض يعد سلوكا سلبيا من جانبها.

ويختلف القرار الصريح كذلك عن القرار السلبي في مسألة ميعاد الطعن فيه بالإلغاء، فالمشرع يحدد عادة ميعادا معينا ينبغي على ذوي الشأن أن يرفع خلاله الطعن في صحة القرار الإداري الصريح المعيب إلى القضاء الإداري، ولا يتم قبول الدعوى شكلا إذا لم ترفع خلال تلك المدة التي نص عليها القانون، والأصل أن يبدأ سريان هذا الميعاد من تاريخ إعلان القرار النهائي لصاحب الشأن أو نشره، أو من تاريخ العلم اليقيني بالقرار، وقد صدرت فتوى من وزارة الشؤون القانونية العمانية في هذا الشأن بأنه "من المسلم به أنه ولئن كان النشر في الجريدة الرسمية ليس لازما لصحة القرارات الإدارية التنظيمية أو اللائحية إلا أنها لا تنفذ في حق الأفراد إلا إذا علموا بها عن طريق نشرها في الجريدة الرسمية على وجه من شأنه أن يكون كافيا لإفتراض علمهم اليقيني بأحكامها"، ويستمر الميعاد كاملا دون انقطاع أو وقف أو امتداد إلا في بعض الحالات التي ينص عليها القانون مثل التظلم، وطلب الإعفاء من الرسوم القضائية، ورفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة، أو رفعها على غير ذي صفة، وأخيرا عند اعتراض الجهة الإدارية على القرار، كما يرجع أغلب الفقه الإداري حالات انقطاع الميعاد أساسا إلى القوة القاهرة مثل وقوع حرب أو فيضان مدمر أو كارثة طبيعية.

أما حالات امتداد ميعاد الطعن فترى أنها مقصورة على القرارات المستمرة والتي يأتي في مقدمتها القرار الاداري السلبي، بالإضافة إلى القرار المنعدم، كما نرى أنها أساس التفريق في الميعاد بين القرار السلبي وبين القرار الإداري الصريح فكما ذكرنا أن القرارات المستمرة تتجدد آثارها بصفة قائمة وفي مواعيد متكررة، فلا يسري عليها ميعاد الطعن بالإلغاء، حيث أن المشرع لا يحدد ميعادا للإدارة حتى تقوم باتخاذ هذه القرارات، أما القرار الصريح فإن المشرع يحدد للإدارة مدة معينة لا بد لها وأن تصدر قرارها فيها، ومن خلال ما استعرضناه في هذا المطلب فإنه يبدو جليا لنا أن التفريق بين هاتين الصورتين من صور القرار الإداري يعتبر واضحا وصريحا، فالقرارات الإدارية السلبية مستمرة ولا يمكن أن تكون حالة كما أنها لا تتقيد بمواعيد الطعن وامتدادها على عكس القرارات الإيجابية الصريحة، وعلى الرغم من سهولة التفرقة بين القرار الصريح والسلبي إلا أن التمييز يبدو أكثر صعوبة بين القرار الإداري السلبي وقرارات أخرى مثل القرار الضمني على وجه الخصوص، والذي سنتناوله في المطلب الثاني.

**المطلب الثاني: تمييز القرار الإداري السلبيعن القرار الضمني:**

يعتبر القرار الضمني من أكثر القرارات الإدارية شبها بالقرار السلبي وأقربها منه، وتتجلى إمكانية تمييز القرار الإداري السلبي عن القرار الضمني من خلال دراسة متأنية لخصائص كل منهما في ضوء النصوص القانونية المنظمة لهما والآراء الفقهية التي خلطت أو فرقت بينهما، بالإضافة إلى تحليل أحكام القضاء الإداري لتلمس الاختلافات الأساسية بينهما.

- **التمييز من ناحية المفهوم:**

القرار الضمني هو قرار يستنتج من سكوت الإدارة ويفترضه المشرع في ضوء ما تكشف عنه ظروف الحال من غير إفصاح في شكل خارجي بأن الإدارة تتخذه تجاه أمر معين أو طلب ما خلال أجل معلوم ، أي أنه قرار ينشأ من خلال سكوت الإدارة عن الرد على الطلب المقدم إليها من ذي الشأن، في الوقت الذي لا

تكون فيه ملزمة قانونا بالرد على هذا الطلب،بحيث يرتب المشرع من خلال سكوتها ذلك قرينة رفض الطلب بعد مدة معينة على تقديمه،مثلما هو الحال في تقديم الاستقالة،فصمت جهة الإدارة عن الرد على طلب الاستقالة وعدم إجابتها لا بقبول الطلب ولا حتى بالرفض،مع استمرار هذا السكوت فترة زمنية معينة يحددها القانون،بانتهائها يفترض المشرع صدور قرار إداري بقبول الطلب ضمنيا.

وعادة ما يحدد المشرع تلك المدة التي يجب على الإدارة إجابة الطلبات خلالها، ففي فرنسا على سبيل المثال يعد سكوت الإدارة لمدة أربعة أشهر وأحيانا شهرين عن الإجابة على الطلبات المقدمة إليها رفضا ضمنيا،وفي بعض الأحيان قبولا،أما في سلطنة عمان فقد نص قانون محكمة القضاء الإداري على هذه المواعيد بأنه لا تقبل الدعاوى المتعلقة بالخصومات الإدارية التي نشأت قبل تاريخ العمل بهذا القانون والدعاوى المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية.

كما لا تقبل الدعاوى المنصوص عليها في البندين رقمي ( 1،2) من المادة (6) إذا قدمت رأسا إلى المحكمة قبل التظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية،ويقدم التظلم خلال ستين يوما من تاريخ إخطار صاحب الشأن بالقرار أو علمه به علما يقينيا،ويجب البت في التظلم خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديمه،ويعتبر مضي الثلاثين يوما المذكورة دون أن تجيب عليه الجهة المتظلم إليها بمثابة رفضه وترفع الدعوى خلال ستين يوماً من تاريخ إخطار المتظلم بنتيجة البت في تظلمه،أو من تاريخ انقضاء الثلاثين يوماً المقررة للبت في التظلم دون أن تجيب عليه الجهة المتظلم إليها.

وترفع الدعوى في الحالة المنصوص عليها في البند ( 3) من المادة (6) خلال ستين يوماً من تاريخ إخطار صاحب الشأن بالقرار أو علمه به علما يقينيا،ففي حالة تظلم صاحب الشان على قرار ما خلال مدة معينة وسكتت الإدارة عن إجابته على

هذا التظلم وانقضاء المدة التي حددها المشرع يؤدي إلى وجود قرار إداري ضمني أو حكمي يمكن الطعن عليه أمام القضاء الإداري".

ولتوضيح ما تقدم من نصوص نقول بأن تحديد المشرع لهذا الميعاد تبرره ضرورة استقرار المراكز القانونية لذوي الشأن، فالقول بوجود القرار الإداري الضمني هو حق ذوي الشأن في الطعن خلال مدة معلومة، تعسفا منها وتذرعا بأن الطلب قيد الدراسة والإجراء، وحتى لا يكون للإدارة إمكانية السكوت عن إصدار القرار مدة طويلة قد تضيع خلالها الحقوق والمراكز القانونية، فتصبح هذه المدة الطويلة سببا يحول دون تمكن المدعي من ممارسة حقه الذي خوله له النظام الأساسي للدولة باللجوء إلى القضاء، ولوضع حد تستقر عنده المراكز القانونية فعدم رد جهة الإدارة على طلب ذوي الشأن خلال المدة التي حددها القانون يعد بمثابة قرار ضمني بالرفض يجعل الطعن فيه بالإلغاء مسوغا وممكنا.

أما في مجال القرار الإداري السلبي فنجد أن بعض التشريعات تقرر أن هناك بعض الحالات التي يجب فيها على الجهة الإدارية الإفصاح عن إرادتها فيها ولكنها تمتنع عن الإفصاح عن هذه الإرادة الأمر الذي من شأنه أن يجعل صاحب الشأن في حيرة من أمره لأنه ليس ثمة قرار إيجابي يحدد مركزه القانوني أو يؤثر فيه، وهو ذاته ما نصت عليه المادة السادسة من قانون محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان حيث نصت على أن ... يعتبر في حكم القرارات الإدارية ...رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح "، كما أجاز المشرع المصري في قانون مجلس الدولة لصاحب الشأن أن يطعن في هذا المسلك السلبي وذلك إذا إتجهت إرادة الجهة الإدارية إلى الامتناع عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح. فالامتناع في حالة المسلك السلبي يشكل في حد ذاته موقفا من الجهة الإدارية يترتب عليه آثاره القانونية طالما أن ثمة التزاما على الجهة الإدارية بأن تتخذ موقفا إيجابيا ولم تقم باتخاذه، ولا يصح الاحتجاج في هذا الصدد بوجوب نص القانون على إلزام

الجهة الإدارية باتخاذ قرارها في مدة معينة أو القول بعدم وجود قرار سلبي في حالة امتناعها عن اتخاذ القرار إذا لم ينص القانون على هذه المدة ذلك أن سكوت الإدارة عن اتخاذ قرار يلزمها القانون باتخاذه – حتى لو لم يحدد مدة معينة – يعني تعطيلها للواجب المنوط بها في تنفيذ أحكام القانون عزوفا عن الوفاء بالتزام يتطلب القانون الوفاء به، ومن ثم يتعين عليها ممارسة اختصاصها الذي أسنده القانون إليها وإلا كانت في موقف الممتنع عن اتخاذ إجراء يوجب عليها القانون اتخاذه،وهو الموقف الذي يشكل القرار السلبي الذي يندرج في عداد القرارات الإدارية التي يجوز الطعن عليها بالإلغاء .

**التمييز من ناحية مدى سلطة إصدار القرار**

قضت محكمة القضاء الإداري في السلطنة في أحد أحكامها بأنّه ... إذا كان القانون أو اللوائح لا توجب على الجهة الإدارية التدخل، إن شاءت فعلت وإن شاءت سكتت،فإن امتناعها في هذه الحالة لا يشكل قرارا إداريا سلبيا مما يجوز الطعن فيه وفقا لحكم الفقرة الثانية من المادة ( 8) من قانون محكمة القضاء الإداري ".نلاحظ من خلال هذا الحكم أن ثمة تمييز آخر بين القرار الضمني والقرار السلبي يتعلق بما تتمتع به الإدارة من سلطة،سواء كانت تقديرية أو مقيدة بشأن ضرورة إصدار القرار،فهذه السلطة في القرار الضمني متروكة وفق تقدير الإدارة في إصدار القرار فإن شاءت أصدرت قرارا صريحا بإجابة طلب صاحب الشأن أو رفضه،وإن شاءت سكتت عن البت فيه بما يستفاد حكميا من سكوتها هذا تحقق قرينة الرفض،بشرط أن يكون المشرع قد نص على ذلك صراحة،وأن يكون هذا السكوت خلال مدة معينة محددة في القانون.

ويشترك القرار السلبي مع القرار الضمني في وجود حالة السكوت عن الرد على الطلبات التي يقدمها ذوي الشأن إلى الجهة المختصة، إلا أن الاختلاف بينهما يكمن في أن تعبير الإدارة عن موقفها في القرار السلبي سواء بالرفض أو

بالامتناع قد نشأ من خلال اتخاذها لموقف السكوت مع وجود نص يلزمها بالقرار، وأنها لا تقوم بالبت في الطلب على الرغم أنها تكون هي المختصة أصلا بشأنه، كما أن المشرع في القرار السلبي لا يحدد للإدارة أجلا لإصدار القرار، فيتضح لنا مما تقدم أن الفيصل بين القرارين الضمني والسلبي هو مدى إلزام المشرع للإدارة في ضرورة إصدار قرار خلال مدة معلومة وذلك ما هو حاصل بالنسبة للقرار الضمني فالسلطة هنا مقيدة من ناحية المدة وضرورة إصدار القرار فيها، أما في القرار السلبي فمع وجود الالتزام القانوني باصدار ذلك القرار إلا أن المشرع لا ينص عادة على المدة الواجب إصداره فيها فيترك للادارة سلطة تقديرية من ناحية المدة ومقيدة من ناحية ضرورة إصدار القرار.

إن القرار الإداري السلبي يتحقق عندما ترفض جهة الإدارة، أو تمتنع عن اتخاذ إجراء كان من الواجب عليها اتخاذه بحكم القانون أو اللوائح، وذلك ما قضت به محكمة القضاء الإداري في السلطنة في عدد من أحكامها منها على سبيل المثال قولها إن القرار الإداري السلبي هو القرار الذي يستخلص من امتناع الإدارة عن إصدار القرار الذي كان واجبا عليها اتخاذه"، حيث نلاحظ أن عبارة ( كان من الواجب عليها اتخاذه ) إنما تعني إذا كان القانون أو اللوائح تلزمها باتخاذه دون التطرق إلى مسألة القيد الزمني، فهو قرار يستشف ويستنتج من مخالفة الإدارة بعمل ما ألزمها القانون به من إجراء ألا وهو إصدار القرار، وهو نفس النهج الذي سارت عليه محكمة القضاء الإداري المصري عندما قامت بمحاولات جادة لوضع أسس للتمييز بين هاتين الصورتين من صور القرار الإداري، فبينت هذه المحكمة شروط القرار الضمني أنه لا بد أن يكون هناك قرار صادر من جهة الإدارة وتظلم من صاحب الشأن من هذا القرار وسكوت من جانب السلطات المختصة عن الإجابة عن هذا التظلم ومضي ستين يوما من تاريخ التظلم، حينئذ نكون بصدد قرار إداري حكمي بالرفض"، فحددت بذلك أنه للقول بوجود القرار الضمني – الحكمي وفق تعبير المحكمة – فإنه يلزم توافر أربعة شروط أساسية

أولها صدور القرار من الجهة المختصة بإصداره قانونا، ألا وهي الإدارة، وثانيها أن يرفع تظلم عن هذا القرار من صاحب الشأن، وثالث الشروط ألا تجيب السلطة المختصة صاحب الشأن في طلبه،وآخر هذه الشروط استنفاد المدة القانونية التي حددها المشرع، ألا وهي ستون يوما.

وعلى الرغم من سهولة التفريق بين القرار الضمني والقرار السلبي في الظاهر، إلا أن القضاء الإداري المصري قد وقع في معضلة الخلط بينهما، ففي حكم للمحكمة الإدارية العليا جاء فيه إن فوات المهلة المنصوص عليها في القانون دون أن يصدر قرار بتعيين من فاته التعيين في التشكيل الجديد لجهاز النيابة الإدارية في وظيفة عامة أخرى مماثلة إنما يكشف عن نية الإدارة اتجاه إرادتها إلى رفض إجراء هذا التعيين، ويعد هذا التصرف من جانبها بمثابة قرار إداري بالامتناع عن تعيين من لم يشمله قرار إعادة التشكيل الجديد في أية وظيفة أخرى، وذلك تأسيسا على أنه متى أوجب القانون على الإدارة اتخاذ قرار خلال مهلة حددها سلفا فإنه بانتهاء هذه المهلة دون أن تصدر القرار تقوم القرينة القانونية القاطعة على أنها لا تريد إصداره،ويتحدد بهذا الموقف السلبي المقيد بميعاده مركز صاحب الشأن ومن ثم يتعين على صاحب الشأن بعد أن استبانت نية الإدارة على وجه قاطع لا يحتمل الشك أن يبادر إلى اتخاذ طريقة إلى الطعن في هذا التصرف والسكوت عليه والتسليم به، فإن هو اختار سبيل الطعن فإن ذلك ينبغي أن يتم لزاما في ميعاده المقرر وإن هو لم يفعل فإن تصرف الإدارة يصبح حصينا من الإلغاء ".

يتضح من خلال مراجعة وقائع الدعوى وتحليل حيثيات الحكم أن القرار محل الطعن هو قراراً ضمنياً وليس سلبياً،حيث أن الإدارة قد أبانت نيتها برفض تعيين الطاعن في الوظيفة النيابية المطلوبة،كما أن سلطة جهة الإدارة في التعيين هي سلطة تقديرية وليست مقيدة كقاعدة عامة،ثم إن المحكمة بينت في منطوق حكمها لزوم الطعن في القرار في الميعاد المقرر قانونا وإلا تحصن من الإلغاء في حين

أن القرار السلبي لا يتقيد الطعن فيه بميعاد ،مما يدعم قولنا بأن القرار المقصود في الدعوى ليس سلبيا وإنما حكميا ضمنيا.

**آثار التمييز بين القرار الضمني والقرار السلبي**

إن للتمييز بين هذين النوعين من القرارات الإدارية آثارا ونتائج تظهر في مسألتين بالغتي الأهمية، النتيجة الأولى:هي ميعاد الطعن بالإلغاء، فالقرار الضمني بالرفض يجب أن يتم الطعن فيه خلال المدة المحددة قانونا والتي تختلف من قانون إلى آخر، حيث حددها المشرع العماني بمضي ثلاثين يوما دون أن تجيب الجهة المتظلم إليها في طلب التظلم، بينما حددها القانون المصري بستين يوما تبدأ من اليوم التالي لنهاية المدة المحددة للإدارة للبت في الطلب أو إصدار القرار، أما القانون الفرنسي فحددها بشهرين تبدأ من اليوم الآتي لنهاية الأشهر الأربعة التي يجوز للإدارة أن تلتزم الصمت وأن تتصرف خلالها.

وتبقى مدة الطعن بإلغاء القرار الإداري السلبي مفتوحة ما دامت حالة الرفض أو الامتناع قائمة، وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري العماني في حكمها أنه " من المستقر عليه فقها وقضاء أن القرارات المقيدة لحرية التنقل والسفر تعتبر من القرارات المستمرة التي لا يتقيد الطعن عليها بميعاد معين، ويجوز الطعن عليها في أي وقت "، كما أن للمحكمة العليا المصرية ذات الحكم عندما قضت في حكمها أنه " يظل ميعاد الطعن في القرارات الإدارية السلبية مفتوحا طالما ظلت الإدارة ممتنعة عن اتخاذ هذا القرار"، وذكرت في حيثيات الحكم أن القرار السلبي ينتج عن امتناع الادارة أو رفضها أو تقاعسها عما كان يتوجب عليها قانونا من إجراء باصدار قرار، وأردفت المحكمة أن القرار السلبي هو حالة مستمرة يجوز الطعن عليه في كل وقت ما بقيت حالة الامتناع عن التطبيق قائمة لإنفتاح ميعاد الطعن في هذا النوع من القرارات الإدارية، وآثار القرار السلبي مستمرة ومتجددة ما دامت حالة الرفض أو الامتناع قائمة، لذا فهو يشكل صورة من صور القرارات الإدارية المستمرة، فالقرار الصادر بوضع شخص في قائمة الممنوعين من السفر هو

قرار إيجابي مستمر ،بينما رفض الإدارة أو امتناعها عن الاستجابة لطلب صاحب الشأن برفع اسمه من تلك القائمة يعد قرارا سلبيا مستمرا.

أما النتيجة الثانية التي تترتب على التمييز بين القرار الضمني والقرار السلبي فتتمثل في أن القرار الضمني يمكن أن يكون بالرفض أو بالقبول مثال القبول ممارسة نشاط معين ينتج عن سكوت الإدارة لفترة معينة مثل رخص البناء في بعض الأحوال وممارسة النشاطات المهنية ،وهو قرار حكمي افترضه المشرع يستنتج من سكوت الإدارة عن اتخاذ القرار في الموضوع المعروض عليها خلال الميعاد الذي حدده القانون، مستندة في ذلك إلى سلطتها التقديرية ،وذلك لعدم وجود نص يلزمها بإصدار القرار ،وقد قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في حكم لها أن هذا الامتناع هو قرار إداري بالرفض لا حاجة لصدور قرار به أو نشرة أو إعلان صاحب الشأن به ،ويمكن الطعن فيه أمام الجهات المختصة بمجرد انتهاء مدة ستة أشهر.

أما القرار السلبي فيعتبر قرارا افتراضيا بالرفض دائما ،ولا يحتمل أن يكون بالقبول، يرتبه المشرع على موقف الإدارة السلبي المتمثل بامتناعها عن اتخاذ إجراء أو رفضها إصدار قرار هي ملزمة به وسلطتها مقيدة قانونا بإصداره ،ولا تتمتع في ذلك بأي سلطة تقديرية ،ويعد موقفها منسجما مع مبدأ المشروعية في الحالة الأولى الحكمية أو الضمنية لأنه هو من حدد لها موعدا لإصدار القرار يتماشى مع ظروف الحالة المعروضة عليها ،ولم يلزمها أو يقيدها ،في حين أن الإدارة تكون قد خالفت القانون في الحالة الثانية السلبية ،الأمر الذي يمكن أصحاب الشأن في الطعن بالتعويض عن الأضرار التي سببتها لهم الإدارة بموقفها السلبي المستمر هذا.

يمكننا أن نلخص التميز بين القرارين الضمني والسلبي في أن القرار الضمني يشترك مع القرار الإداري السلبي في أنه يستخلص من حالة السكوت

وعدم رد الإدارة على طلبات الأفراد والمؤسسات، وكونه ينشأ بإرادة منفردة من الإدارة، إلا أنه يختلف عنه في النقاط الآتية:

1- يستند القرار الضمني إلى نص تشريعي يفترض وجوده، بينما لا يفترض المشرع ذلك في القرار السلبي.

2- يمكن أن يفسر القرار الضمني بالقبول أو بالرفض، بينما لا يقبل القرار السلبي سوى تفسيره بالرفض أو الامتناع.

3- يدخل القرار الضمني في إطار السلطة التقديرية للإدارة، بينما تكون السلطة مقيدة في القرار السلبي.

4- مدة الطعن محددة قانونا في القرار الضمني، وغير محددة في القرار السلبي مما يجعله قرارا مستمرا يجوز الطعن فيه في أي وقت

# الفصل الأول

# تعريف القرار الإداري

**تعريف القرار الإداري:**

ويتكون من ثلاثة مطالب وهي كالتالي:

**المطلب الأول تعريف القرار الإداري وبيان خصائصه:**

حيث عرف القضاء الاداري الكويتي القرار الاداري نفس تعريف القضاء المصري، فعرف أن ( القرار الإداري هو ذلك القرار الذي تفصح الجهة الإدارية عن إدارتها الملزمة في الشكل الذي يتطلبه القانون بما لها من سلطة مستمدة من القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني يكون ممكناً وجائزاً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة ) وتكمن أهمية التعريف بأنه عن طريقه يمكن إجراء التفرقة بين القرارات الادارية من جهة والأعمال الحكومية والأعمال التشريعية والأعمال القضائية من جهة أخرى، وهي تفرقة لازمة لتحديد نطاق الرقابة القضائية على الأعمال العامة، إذ يقتصر هذه الرقابة على الأعمال الإدارية، فلا تمتد إلى غيرها من الأعمال العامة ، وبعبارة أخرى يحدد القضاء المختص في نظر الطعون والمنازعات التي يثيرها العمل الإداري والتصدي لمشروعية تلك الأعمال.

**فمن خلال التعريف السابق، نستطيع أن نستخلص خصائص القرار الإداري التي تميزه عن غيره من الأعمال الإدارية على النحو التالي:**

1- إن القرار الإداري تصرف قانوني وهو كل تعبير عن إرادة يرتب عليه القانون أثراً معيناً، وبالتالي لا تدخل الأعمال المادية ضمن هذا المضمون، حيث إن هذه الأعمال لا تنشئ ولا تعدل ولا تلغي مراكز قانونية قائمة بل إن هذه الأعمال المادية التي تقوم بها إحدى الجهات الإدارية إما أن تكون أعمالاً غير مقصودة مثل الأخطاء التي يرتكبها العاملون أثناء قيامهم بوظائفهم المختلفة، أو أن تصدر عن عمد دون أن تكون تعبيراً عن إرادة الإدارة كالأعمال الفنية التي يقوم بها العاملون لدى الإدارة بحكم قيامهم بوظائفهم والأعمال التنفيذية للقوانين والقرارات.

وقد ذكرت المحكمة الإدارية العليا الفرق بين القرار الإداري والعمل المادي من خلال تعريفها للقرار الإداري السابق ذكره، فقالت (ويفترق القرار الاداري بذلك عن العمل المادي الذي لا تتجه فيه الإدارة بإرادتها الذاتية إلى إحداث آثار قانونية وإن رتب القانون عليها آثاراً معينة لأن مثل هذه الآثار تعد وليدة الإرادة المباشرة للمشروع وليس وليد إرادة الإدارة الذاتية).

وقد طبق القضاء الكويتي نفس المبدأ السابق في التفرقة بين القرار الإداري والعمل المادي حيث قضى:ب (أن القرار الإداري يتميز عن العمل المادي الذي يخرج اختصاص الدائرة الإدارية بان الأول يكون مسبوقاً أو مصحوباً بقصد إحداث تعديل في المراكز القانونية القائمة في حين أن العمل المادي يكون دائماً واقعة مادية أو إجراء مثبتاً لها ولا يقصد به تحقيق آثار قانونية معينة إلا ما كان منها وليد إرادة المشرع مباشرة).

والتعبير عن الإرادة قد يكون صريحاً بالكتابة أو بالقول والغالب أو يكون التعبير بالكتابة، ويمكن أن يكون أيضاً التعبير عن الإرادة ضمنياً يستفاد من سكوت الإدارة، ومن تطبيقاته :

قبول الاستقالة التي مضى على تقديمها أكثر من ثلاثين يوماً دون صدور قرار صريح بذلك بقبولها أو رفضها أو إرجاء البت فيهاكذلك رفض التظلم الذي مضى على تقديمه ستون يوماً دون الإجابة عليه من السلطة المختصة، وكقاعدة عامة يعد في حكم القرارات الإدارية امتناع السلطة عن اتخاذ قرار كان يجب وفقاً للقانون.

2- صدور القرار الإداري من جهة إدارية، فالقرار الإداري يتخذ هذه الصفة ويتحدد بالنظر إلى شخص من أصدره، والإدارة هي التي تصدر القرارات، وبناء عليه يعد كل شخص من أشخاص القانون العام تنطبق عليه صفة الإدارة يمكن أن يصدر قراراً إدارياً أما غيرها من الأشخاص الذين لا تنطبق عليهم هذه الصفة لا يمكنهم ذلك.

3- يصدر القرار الإداري بإرادة منفردة دون اعتداد برضا المخاطبين،وهذه أهم ميزة للقرار الإداري تميزه عن العقد الإداري، إذ إن القرار الإداري ينشأ ويكتسب صفته الإلزامية بمجرد التعبير عن إرادة الإدارة دون اعتداد بإرادة الطرف الآخر مثال ذلك قرار إداري بهدم منزل آيل للسقوط وتنفيذه أحياناً بالقوة المادية عند رفض مالك العقار.

4- وإذا كان القرار تعبيراً عن إرادة الإدارة، فيجب صدوره لمن يملك التعبير عن إرادة الإدارة من أصحاب الاختصاص، طبقاً للقوانين واللوائح.

5- ويجب أن يترتب القرار الإداري آثار قانونية ،وتتمثل هذه الآثار في إنشاء أو تعديل أو إلغاء المراكز القانونية ،فيكتسب المخاطبون فيها حقوقاً أو يلتزمون بواجبات، سواء كان القرار الإداري قراراً تنظيمياً كلائحة المرور ولوائح الضبط أو قراراً فردياً يخص فرداً أو أفراداً معنيين بذواتهم،فينشئ لهم حقاً أو يفرض عليهم التزاماً كقرار تعيين موظف أو منح ترخيص بناء وعادة ما يفسر القضاء الإداري فكرة ترتيب الآثار القانونية على صدور القرار الإداري تفسيراً واسعاً .

فيكفي أن يمس القرار الإداري مصالح الأفراد أو يؤثر عليهم بطريقة أو أخرى، فالقرار الصادر بتوقيع جزاء الإنذار على فقد قضت محكمة القضاء الإداري في أوضح أحكامها بقولها إنه (يشترط في القرار القضائي أياً كانت السلطة التي تصدره توافر شروط ثلاثة الأول قيام خصومة بين طرفين،والثاني أن تقوم هذه الخصومة على مسألة قانونية،والثالث أن يكون للقرار عند الفصل في الخصومة قوة الشيء المقضي فيه،وبمعنى أوضح أن يعد عنوان الحقيقة فيما قضى به) وعلى الأساس السابق عد مجلس الدولة المصري أعمالاً قضائية لا يختص بها الأحكام القضائية،سواء صدرت من جهة قضائية عادية أو استثنائية.

أما بالنسبة للأعمال القضائية التي تصدر من جهات إدارية ذات اختصاص قضائي فإن مجلس الدولة قد أخذ في شأنها بالمعيار الشكلي، وبالتالي أعدها بمثابة قرارات إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء .

وقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا في هذا الصدد إلى أن مجلس المراجعة المنصوص عليه في القانون رقم 56 لسنة 1954م في شأن الضريبة على العقارات المبنية "هو جهة إدارية ذات اختصاص قضائي تصدر قرارات نهائية في التظلمات المقدمة إليها كما ذهبت إلى أن "لجنة مخالفات الري لجنة إدارية ذات اختصاص قضائي غير أن مجلس الدولة المصري في بعض الأحكام، هجر المعيار الموضوعي المجرد والمعيار الشكلي المجرد فمزج بين المعيارين الشكلي والموضوعي، وقد تجلى ذلك في حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بتاريخ 13- 12- 1954 والذي قررت فيه "إن شراح القانون العام قد اختلفوا في وضع معايير للتفرقة بين القرار القضائي والقرار الإداري، فمنهم من أخذ بالمعيار الشكلي، ويتضمن أن القرار القضائي هو الذي يصدر من جهة منحها القانون ولاية القضاء .

ومنهم من أخذ بالمعيار الموضوعي، وهو ينتهي إلى أن القرار القضائي هو الذي يصدر في خصومة لبيان حكم القانون فيها.

بينما يرى آخرون أن يؤخذ بالمعيارين معاً الشكلي والموضوعي وقد اتجه في فرنسا ثم في مصر إلى هذا الرأي الأخير، وإن الراجح هو الأخذ بالمعيارين معاً مع بعض الضوابط، وذلك أن القرار القضائي يختلف عن القرار الإداري في أن الأول يصدر من هيئة استمدت ولاية القضاء من قانون محدد لاختصاصها مبين لإجراءاتها، وما إذا كان ما تصدر من أحكام نهائية أو قابلة للطعن، مع بيان الهيئات التي تفصل في الحال الثانية، وأن يكون هذا القرار حاسماً في خصومة أي نزاع بين طرفين، مع بيان القواعد القانونية التي تنطبق عليها ووجه الفصل فيها".

وقد أكدت محكمة القضاء الإداري هذا المعنى في أحكام عدة حين قالت قد استقر رأيها على الأخذ بالمعيارين الشكلي والموضوعي للتفريق بين القرار القضائي والقرار الإداري".

ولأجل ذلك شبه بعض الفقهاء قواعد الاختصاص بقواعد الأهلية، لكن الفارق بينهما يرجع إلى الغاية لكل منهما، فقواعد الاختصاص هدفها المصلحة العامة، بينما قواعد الأهلية هدفها المصلحة الخاصة.

وركن الاختصاص يتكون من عدة عناصر موضوعية وزمانية ومكانية وسوف نذكر هذه العناصر بشيء من التفصيل:

**أولاً العنصر الموضوعي:**

بموجب هذا يتحدد المجال النوعي الذي يمكن لإدارة أن تتدخل فيه بقراراتها، وهذا المجال يتحدد عادة بما يعد من أعمال الإدارة التي يكون لها أن تتخذ بشأنه إجراءً معيناً، وبناء عليه لا يجوز للإدارة أن تتدخل في الأمور المحجوزة لصالح المشرع واختصاص القاضي.

وفي نطاق ممارسة إدارة من الإدارات لمهامها، ليس لها أن تتدخل في نشاط غيرها الذي لا تختص فيه، فلا يجوز للإدارة المركزية أن تتدخل في أعمال الإدارة اللامركزية، ولا يجوز للثانية أن تتدخل في عمل الأولى، وفي نطاق الشخص العام الواحد تتوزع الاختصاصات أيضاً بين عدة أعضاء لكل عضو عمله الذي يختص به، ففي السلطة المركزية لكل وزير اختصاصات معينة وبالتالي لا يجوز لأي وزير ممارسة اختصاصات غيره من الوزراء.

ولا يغير من طبيعة العنصر الموضوعي، فرض المشرع على بعض الجهات الإدارية استشارة جهات أخرى قبل ممارسة اختصاصات مثل استشارة ديوان المحاسبة أو مجلس الخدمة المدنية باعتبار أن هذه الإدارات جهات استشارة لإدارات الدولة الأخرى في نطاق ما أناط المشرع تلك الإدارات من عناصر موضوعية.

وينتج عن مخالفة قواعد الاختصاص الموضوعي وجود نوعين من العيوب العيب الأول هو عيب اغتصاب السلطة ومثاله صدور قرار إداري من فرد عادي ليس له أي صفة، وصدور قرار إداري في موضوع من أعمال السلطتين التشريعية والقضائية، أو إصدار إدارة قرار إداري من اختصاص إدارة أخرى وتؤدي هذه المخالفة إلى بطلان القرار الإداري أو انعدامه في حال المخالفة الجسيمة، وقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكمها الصادر في 29- 11- 1969 قائلة:بأنه "إذا فقد القرار أحد أركانه الأساسية فإنه يعد معيناً بخلل جسيم إلى حد الانعدام، والاتفاق منعقد على أنه سواء عدا الاختصاص أحد أركان القرار الإداري أم أحد مقومات الإدارة التي هي ركن من أركانه، فإن صدور القرار الإداري من جهة غير منوط بها إصداره قانوناً يعيبه بعيب جسيم ينحدر به إلى حد العدم، طالما كان في ذلك افتئات على سلطة جهة أخرى لها شخصيتها المستقلةحيث أن هذه المحكمة سبق أن قضت بأنه إذا كان العيب الذي يشوب القرار ينزل به إلى حد غصب السلطة فإنه ينحدر بالقرار إلى مجرد فعل مادي معدوم الأثر قانوناً لا تلحقه أي حصانة ولا يزيل عيبه فوات ميعاد الطعن فيه"ويستثنى من الحالة الأولى صدور قرار إداري من فرد عادي في حال الموظف الفعلي.

**أما العيب الثاني فهو عيب الاختصاص البسيط، وهو على نوعين**

**الأول**: عدم الاختصاص الإيجابي وهو الغالب عملياً وذلك بأن يصدر القرار من موظف غير مختص لكونه من اختصاص موظف آخر وقد أكد هذا المبدأ القضاء التجاري الكويتي في حكمه قائلاً "المقرر أنه إذا أقيم فعندما يتطلب القانون شكلية معينة للقرار الإداري، يجب مراعاة هذه الشكلية والإجراء وإلا عد القار باطلاً لمخالفته قواعد الشكليات، فالقرار الإداري كما هو مذكور سابقاً، إن الأصل فيه حرية الإدارة في التعبير عن إرادتها دونما شكل محدد إلا إذا نص المشرع على خلاف ذلك .

فقد يكون القرار الإداري مكتوباً وهو الشائع لمعظم القرارات الإدارية وقد يكون شفهياً ،ومن تطبيقاتها الإشارات الصادرة عن رجال المرور إلى قائدي المركبات.

أما بالنسبة لصمت الإدارة فلا يعد قراراً إدارياً طبقاً لقاعدة لا ينسب لساكت قول إلا إذا وجد نص يدل على خلاف ذلك أو كان الإفصاح أمراً واجباً من الإدارة ،والمثال التقليدي هو صمت الإدارة في شأن طلب الاستقالة من قبل أحد الموظفين فيعد صمتها قبولاً كالاستقالة خلال ستين يوماً ، وينطبق المبدأ أيضاً على تظلم الأفراد من قرار الإدارة خلال ستين يوماً فيعد صمتها أيضاً قراراً برفض التظلم.

والملاحظ أن معظم القرارات الإدارية قد يتطلب المشرع لتمامها وصيرورتها قرارات نهائية إتباع إجراءات معينة، وعندئذ يكون إغفال هذه الإجراءات سبباً للطعن في القرار رغم أن الأصل أن الإدارة غير ملزمة باتباع شكل معين،والهدف من هذه الإجراءات حماية حقوق وحريات الأفراد من عنت الإدارة.

ومن هذه الأشكال والإجراءات ما يتعلق بشكل القرار ويقصد به المظهر الخارجي للقرار التي توجب القوانين أن يكون فيه،ومنها ما يتعلق بالإجراءات التمهيدية والمدد.

أما ما يتعلق بشكل القرار في حد ذاته أي المظهر الخارجي له من صوره أن يكون مكتوباً ،ومن صوره أيضاً تسبيب القرارات الإدارية حيث يشترط القانون أحياناً ذكر سبب القرار في صلبة ،وعندئذ يصبح جوهرياً يترتب على إغفاله بطلان القرار الإداري والهدف من التسبيب هو حماية وضمانة للإفراد وذلك بنقل عبء الإثبات على الإدارة خلافاً للمبدأ الذي مفاده أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها.

أما ما يتعلق بالإجراءات التمهيدية والمدد فقد يفرض المشرع إجراءات تمهيدية قبل اتخاذ أي قرار إداري معين،كوجوب إجراء تحقيق قبل المحاكمة

التأديبية، أو إصدار قرار تأديبي وإطلاع الموظف على ملفه قبل المحاكمة، وقد يفرض المشرع مدة معينة قبل اتخاذ القرار الاداري مثل منح الموظف المجال للتحقيق مهلة للإطلاع على الملف ومعرفة الأسباب للرد عليها.

ومن الإجراءات الواجب مراعاتها الاستشارة السابقة، حيث يلزم المشرع الإدارة استشارة جهة معينة قبل اتخاذ قرار إداري في أمر معين، ومن أمثلة ذلك عند قيام إدارة من إدارات الكويت إبرام عقد قيمته تزيد على 75 ألف دينار يجب عليها الرجوع إلى إدارة الفتوى والتشريع، كما أن لجنة المناقصات المركزية ملزمة قانوناً بعرض عطاءاتها على الجهة الحكومية طالبة المناقصة للدراسة وإبداء الرأي مع أنها غير ملزمة برأي الجهة الحكومية، ويترتب على مخالفة هذه الإجراءات بطلان القرارات الإدارية.

وقد فرق الفقه والقضاء بين الأشكال الجوهرية حيث بينها البعض بأنها التي تمثل ضمانة لحقوق الأفراد وتلك التي من الممكن أن تغير في ماهية القرار الإداري فيجب على الإدارة احترامها وإلا كان جزاء مخالفتها البطلان.

قد أكدت هذه التفرقة المحكمة الإدارية العليا المصرية قائلة "الأصل المسلم به قضاء وفقهاً هو أنه إذا كان نص القانون قد أوجب على جهة الإدارة

## المطلب الرابع ركن السبب

يقصد بتعريف ركن السبب في القرار الإداري:بأنه "حال واقعية أو قانونية بعيدة عن رجل الإدارة، ومستقلة عن إرادته تتم فتوحي له بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قراراً ما".

وقد أكدت هذا التعريف المحكمة الإدارية العليا في أحكامها باستمرار قائلة "والسبب في القرار الإداري حال واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني".

وقد أخذت أيضاً الدائرة الإدارية في المحكمة الكلية بنفس التعريف السابق قائلة "إن السبب كركن في القرار الإداري هو الحال الواقعية أو القانونية التي تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني".

ويتلخص من التعريف السابق أن السبب حال قد تكون واقعية وقد تكون قانونية ومثال الأولى وجود منزل آيل للسقوط فتؤدي هذه الحال إلى تدخل الإدارة باتخاذ قرار بهدم المنزل أو حدوث اضطرابات في الأمن فتتدخل الإدارة بالحفاظ على الأمن .

ومثال الثانية وجود وظيفة أو وظائف شاغرة ترغب الإدارة في شغلها وتقديم الطلبات وتوفر الشروط من بعض الأشخاص يجعلها تصدر قراراً بالتعيين .

وتقدم أحد الموظفين طلباً للتقاعد يجعل الإدارة تصدر قراراً بإحالته إلى التقاعد وهكذا ،فلابد أن توجد حال قانونية أو واقعية سابقة على كل قرار إداري وخارجة عنه تسوغ إصداره، فالسبب عنصر موضوعي خارجي من شأنه أن يسوغ صدور تلك القرارات.

وقد أكدت هذه القاعدة المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها "أن الجهة الإدارية ليست ملزمة بذكر الأسباب وفي هذه الحال تحمل قراراتها على القرينة العامة التي تقضي بافتراض وجود الأسباب الصحيحة لهذه القرارات وعلى من يدعي العكس إثبات ذلك".

وهناك فرق بين السبب والتسبيب، إذ أن التسبيب هو ذكر أسباب القرار صراحة، وإن كانت القاعدة العامة كما ذكرنا سابقاً، توجب أن يكون لكل قرار إداري سبب معين، فإن الإدارة غير ملزمة كأصل عام بذكر أسباب القرار الإداري صراحة إلا إذا ألزمها القانون بذلك.

على أنه إذا ألزم القانون الإدارة بضرورة تسبيب قراراتها فيجب عليها أن تذكر هذا السبب صراحة مثل حال رفض منح تراخيص حمل الأسلحة أو سحبها

أو إلغائها، وإن لم تكن الإدارة ملزمة بذكر سبب القرار وذكرته مع ذلك فيتعين أن يكون هذا السبب صحيحاً.

وعلة وجوب أن يكون لكل قرار إداري سبب تراجع إلى طبيعة الدور الذي تقوم به الإدارة باعتبارها إحدى السلطات القائمة بوظيفة من وظائف الدولة، وأن رجل الإدارة عند قيامه بمهامه لا يمارس حقاً بل وظيفة، ومن ثم فهو ملزم أن يعمل في حدودها وفيما يفرضه القانون من قيود، كما أن الهدف الذي يسعى إليه متعلق بالمنفعة العامة.

وهنالك فرق أيضاً بين سبب القرار الإداري والغاية منه، فالسبب حال توجد عند إصدار القرار فتدفع الإدارة إلى إصداره، أما الغاية فهي ما تسعى كرظ الإدارة إلى تحقيقه من إصدار القار، فالمخالفة التي يرتكبها الموظف هي ركن الغاية عيب "إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بالسلطة، ومفهومة أن يستهدف القرار الإداري غرضاً غير الغرض الذي من أجله منحت الإدارة سلطة إصداره، ويعد القرار الإداري باطلاً إذا قصد هدفاً بعيداً عن المصلحة العامة أو الهدف المخصص، وترجع أهمية ركن الغاية إلى كونه يشكل مع ركن السبب ضمانه مؤكدة للأفراد في عدم إمكان قيام الإدارية بمصادرة حقوق الأفراد أو التعسف في استعمال الحق

**ومن صور إساءة استعمال السلطة:**

أن يتوخى مصدر القرار هدفاً لا صلة له بالمصلحة العامة، كأن يسعى إلى تحقيق غرض سياسي أو مذهبي أو بقصد الانتقام، أو الدفاع عن مصالحه الخاصة

قد يتخذ القرار لتحقيق مصلحة عامة لكن صورة هذه المصلحة ليست هي التي من أجلها زودت السلطة الإدارية بإمكانية إصدار القرارات، ومثالها التقليدي أن تستخدم سلطات الضبط الإداري لأغراض غير وقائية النظام العام ولو كانت تلك الأغراض متعلقة بالصالح العام .

عندما تتخذ الإدارة قراراً يبدو في مظهره الخارجي انه قرار لا شائبة فيه من حيث المشروعية، لكن الهدف الحقيقي وراءه إسقاط أحكام العدالة، كما لو صدر مرسوم لائحي يعدل نظام الإدارات بهدف السماح باتخاذ إجراءات فردية مماثلة لقرارات حكم مجلس الدولة بإلغائها.

**مفهوم القرار الإداري وعناصره:**

في هذا الجزء من الدراسة نبحث في تعريف القرار الإداري والعناصر الأزمة لوجوده صحيحاً وسليماً من الناحية القانونية .

**تعريف القرار الإداري**

نال موضوع القرار الإداري عناية الكثير من الفقهاء ،كما أسهم القضاء الإداري في الكشف عن الكثير من ملامحه ،ومع اختلاف تعريفات الفقه والقضاء للقرار الاداري من حيث الألفاظ فأنه ينم عن مضمون واحد.

فقد عرفه العميد دوجي بأنه كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره أو كما تكون في لحظة مستقبلة معينة.

وعرفه بونار بأنه كل عمل إداري يحدث تغييراً في الأوضاع القانونية القائمة.

وعرفه رفيرو بأنه العمل الذي بواسطته تقوم الإدارة باستعمال سلطتها في تعديل المراكز القانونية بإرادتها المنفردة .

أما في الفقه العربي، فقد عرفه الدكتور سامي جمال الدين بأنه تعبير عن الإرادة المنفردة لسلطة إدارية بقصد أحداث أثر قانوني معين.

وجاء في تعريف الدكتور ماجد راغب الحلو بأن القرار الإداري هو إفصاح عن إرادة منفردة يصدر عن سلطة إدارية ويرتب آثاراً قانونية.

**أما القضاء الإداري المصري فقد استقر على تعريفه**

" أنه أفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح بقصد أحداث أثر قانوني معين ابتغاء مصلحة عامة".

ويتضح من هذا التعريف أن هناك عدة شروط يجب توافرها لنكون أمام قرار إداري وهي:

- أن يصدر القرار من سلطة إدارية وطنية.
- أن يصدر بالإرادة المنفردة للإدارة.
- ترتيب القرار لأثار قانونية.

**أولاً أن يصدر القرار من سلطة إدارية وطنية**

يشترط في القرار الإداري أن يصدر من سلطة إدارية وطنية سواء أكانت داخل حدود الدولة أو خارجها من دون النظر إلى مركزية السلطةأو عدم مركزيتها ،والعبرة في تحديد ما إذا كانت الجهة التي أصدرت القرار وطنية أم لا ليس بجنسية أعضائها، وإنما بمصدر السلطة التي تستمد منها ولاية إصدار القرار.

ولنكون أمام قرار إداري ينبغي أن يصدر هذا القرار من شخص عام له الصفة الإدارية وقت إصداره ولا عبرة بتغير صفته بعد ذلك،وهو ما يميز القرار الإداري عن الأعمال التشريعية والقضائية التي بيناها وفقاً للمعيار الشكلي ، إذ يتم النظر إلى صفة الجهة التي قامت بالعمل والإجراءات المتبعة في إصداره.

ووفقاً لهذا الشرط لا يمكن اعتبار القرارات الصادرة عن أشخاص القانون الخاص قرارات إدارية إلا في حالتين اعترف فيهما القضاء الإداري بالصفة الإدارية للقرارات الصادرة من أشخاص القانون الخاص،تتعلق الحالة الأولى بالقرارات الصادرة عن الموظف الفعلي أو الظاهر ،وهو شخص تدخل خلافاً للقانون في ممارسة اختصاصات وظيفة عامة،متخذاً مظهر الموظف القانوني المختص أما في الحالة الثانية فتتعلق بالقرارات الصادرة من ملتزم المرافق العامة.

**ثانياً صدور القرار بالإدارة المنفردة للإدارة**

يجب أن يصدر القرار من جانب الإدارة وحدها ،وهو ما يميز القرار الإداري عن العقد الإداري الذي يصدر باتفاق أرادتين سواء أكانت هاتين الإرادتين لشخصين من أشخاص القانون العام أو كان أحدها لشخص من أشخاص القانون الخاص.

والقول بضرورة أن يكون العمل الاداري صادراً من جانب الإدارة وحدها ليكتسب صفة القرار الإداري لا يعني أنه يجب أن يصدر من فرد واحد ،فقد يشترك في تكوينه أكثر من فرد كل منهم يعمل في مرحلة من مراحل تكوينه لأن الجميع يعملون لحساب جهة إدارية واحدة.

**ثالثاً  ترتيب القرار لآثار قانونية:**

لكي يكون القرار إدارياً يجب أن يرتب آثاراً قانونية وذلك بإنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني معين، فإذا لم يترتب على العمل الإداري ذلك فإنه لا يعد قراراً إدارياً.

لهذا نجد القضاء الإداري الفرنسي يشترط في القرار المطعون فيه بالإلغاء أن ينتج ضرراً برافع الدعوى ومن ثم تكون له مصلحة في إلغاء هذا القرار ويتطلب توفر عنصرين أساسين للقول بوجود مصلحة للطاعن هما:

1- وجوب تولد آثار قانونية عن القرار المطعون فيه ،ومن ثم يجب استبعاد القرارات التي لا يحدث آثاراً قانونية من نطاق دعوى الإلغاء.

2- أن يحمل القرار قابلية أحداث آثار قانونية بنفسه .

وبناءً على ذلك فإن الأعمال التمهيدية والتقارير والمذكرات التحضرية التي تسبق اتخاذ القرار لا تعد قرارات إدارية لعدم تحقق هذين العنصرين، ونجد أنه من المناسب أن نبين مضمون بعض هذه الأعمال:

**أ- الأعمال التمهيدية والتحضرية:**

وهي مجموعة من القرارات التي تتخذها الإدارة وتتضمن رغبات و استشارات وتحقيقات تمهيدا لإصدار قرار إداري وهذه الأعمال لا تولد آثاراً قانونية ولا يجوز الطعن فيها بالإلغاء.

**ب المنشورات والأوامر المصلحية:**

وهي الأعمال التي تتضمن تعليمات وتوجيهات صادرة من رئيس الدائرة إلى مرؤوسيه لتفسير القوانين أو اللوائح وكيفية تطبيقها وتنفيذها ،ما دامت هذه المنشورات لم تتعد هذا المضمون أما إذا تضمنت أحداث آثار في مراكز الأفراد فأنها تصبح قرارات إدارية يقبل الطعن فيها بالإلغاء.

**ج الأعمال اللاحقة لصدور القرار**

الأصل أن هذه الأعمال لا ترتب آثراً قانونياً لأنها أما أن تكون بمثابة إجراءات تنفيذية لقرارات سابقة فلا يقبل الطعن فيها بالإلغاء لأنها تنصب على تسهيل تنفيذ القرار الإداري السابق،ولا تشير إلى قرارات مستقبلة فلا يكون الأثر المترتب عليها حالاً.

**د الإجراءات الداخلية :**

وتشمل إجراءات التنظيم للمرافق العامة التي تضمن حسن سيرها بانتظام واطراد والإجراءات التي يتخذها الرؤساء الإداريون في مواجهة موظفيهم المتعلقة بتقسيم العمل في المرفق وتبصير الموظفين بالطريق الأمثل لممارسة وظائفهم.

وهذا النوع من الإجراءات لا يدخل من ضمن القرارات الإدارية التي يجوز الطعن بها أمام دوائر القضاء الإداري لأنها لا تؤثر في المراكز القانونية للأفراد.

### عناصر القرار الإداري:

يقوم القرار الإداري على عناصر أساسية إذا لم يستوفها يكون معيباً أو غير مشروع، وقد درج الفقه والقضاء على أنه يلزم أن يتوافر للقرار الإداري باعتباره عملاً قانونياً خمس عناصر لينتج آثاره ويكون صحيحاً هي الاختصاص الشكل السبب، المحل، الغاية.

### أولاً الاختصاص:

أن توزيع الاختصاصات بين الجهات الإدارية من الأفكار الأساسية التي يقوم عليها نظام القانون العام ويراعى فيها مصلحة الإدارة التي تستدعي أن يتم تقسيم العمل حتى يتفرغ كل موظف لأداء المهام المناطة به على أفضل وجه، كما أن قواعد الاختصاص تحقق مصلحة الأفراد من حيث أنه يسهل توجه الأفراد إلى أقسام الإدارة المختلفة ويساهم في تحديد المسؤولية الناتجة عن ممارسة الإدارة لوظيفتها.

ويقصد بالاختصاص القدرة على مباشرة عمل إداري معين أو تحديد مجموعة الأعمال والتصرفات التي يكون للإدارة أن تمارسها قانوناً وعلى وجه يعتد به.

والقاعدة أن يتم تحديد اختصاصات كل عضو إداري بموجب القوانين والأنظمة ولا يجوز تجاوز هذه الاختصاصات و إلا اعتبر القرار الصادر من هذا العضو باطلاً.

وقواعدالاختصاص تتعلق بالنظام العام، لذلك لا يجوز لصاحب الاختصاص أن يتفق مع الأفراد على تعديل تلك القواعد، و إلا فإن القرار الصادر مخالفاً لهذه القواعد يكون معيباً بعيب عدم الاختصاص، ويكون لصاحب الشأن أن يطعن بهذا العيب أمام القضاء الإداري بدعوى الإلغاء ولا يسقط الدفع بهذا العيب

بالدخول في موضوع الدعوى،ويجوز إبداؤه في أي مرحلة من مراحلها،وعلى القاضي أن يحكم بعدم الاختصاص تلقائياً لو لم يثره طالب الإلغاء.

وقد شبه بعض الفقهاء قواعد الاختصاص في القانون العام بقواعد الأهلية في القانون الخاص لأن كلاهما يقوم في الأساس على القدرة على مباشرة التصرف القانوني.

ويتضح الاختلاف من حيث المقصود في كل منها،فالهدف من قواعد الاختصاص حماية المصلحة العامة أما قواعد الأهلية فالهدف منها هو حماية الشخص ذاته،وأن الأهلية في القانون الخاص هي القاعدة،أما عدم الأهلية فاستثناء على هذه القاعدة،ويختلف الاختصاص عن ذلك في أنه يستند دائماً إلى القانون الذي يبين حدود أمكان مباشرة العمل القانوني،وأن سبب عدم الأهلية يتركز في عدم كفاية النضوج العقلي للشخص بينما يكون الدافع في تحديد الاختصاص هو العمل على التخصيص وتقسيم العمل بين أعضاء السلطة الإدارية .

**والقواعد القانونية المتعلقة بالاختصاص يمكن حصرها بالعناصر الآتي**

**1- قواعد الاختصاص من حيث الأشخاص:**

يشترط لصحة القرار الإداري أن يصدر من الشخص أو الهيئة المنوط بها إصداره، فلا يملك هذا الشخص أو تلك الجهة نقل اختصاصها للغير إلا في الأحوال التي يجيزها القانون بناءً على تفويض أو حل قانوني صحيح و إلا كان القرار الصادر مشوباً بعيب عدم الاختصاص.

**2- قواعد الاختصاص من حيث الموضوع**

يحدد القانون اختصاصات كل موظف أو جهة إدارية بموضوعات معينة فإذا تجاوز هذا الموظف أو الإدارة اختصاصاته تلك فتعدى على اختصاصات جهة أخرى، تحقق عيب عدم الاختصاص،ويكون هذا الاعتداء أما من جهة إدارية على اختصاصات جهة إدارية أخرى موازية أو مساوية لها،أو من جهة إدارية دنيا على

اختصاصات جهة إدارية عليا أو من جهة أخرى إدارية عليا على اختصاصات جهة أدنى منها، أو اعتداء السلطة المركزية على اختصاصات الهيئات اللامركزية.

**3- قواعد الاختصاص حيث المكان**

يتم من خلالها تحديد النطاق المكاني الذي يجوز لرجل الإدارة أن يباشر اختصاصه فيه، فإذا تجاوز هذا النطاق، فإن قراراته كون مشوبة بعيب عدم الاختصاص، وهذا العيب قليل الحدوث في العمل لأن المشرع كثيراً ما يحدد وبدقة النطاق المكاني الذي يجوز لرجل الإدارة أن يمارس اختصاصه فيه وغالباً ما يتقيد الأخير بحدود هذا الاختصاص ولا يتعداه.

**4- قواعد الاختصاص من حيث الزمان:**

وذلك بأن يتم تحديد فترة زمنية معينة يكون لرجل الإدارة أن يباشر اختصاصه فيها، فإذا أصدر قرار خارج النطاق الزمني المقرر لممارسته، كما لو أصدر رجل الإدارة قراراً إدارياً قبل صدور قرار تعيينه أو بعد قبول استقالته أو فصله من الوظيفة أو إحالته على التقاعد.

كذلك إذا حدد المشرع مدة معينة لممارسته اختصاص معين أو لإصدار قرار محدد فإن القرار الإداري الصادر بعد انتهاء المدة الزمنية المعينة لإصداره يعد باطلاً ومعيباً بعدم الاختصاص إذا اشترط المشرع ذلك، فإن لم يفعل فقد درج القضاء الإداري في فرنسا ومصر على عدم ترتيب البطلان .

مخالفة قواعد الاختصاص أما أن تكون في صورة إيجابية أو في صورة سلبية، فتكون المخالفة إيجابية عندما يصدر الموظف أو الجهة الإدارية قراراً من اختصاص موظف آخر أو جهة إدارية أخرى.

وتكون المخالفة سلبية عندما يرفض الموظف أو الإدارة إصدار قرار معين ظناً منهما بأن القرار غير داخل في ضمن اختصاصاتهما.

## ثانياً الشكل:

الشكل هو المظهر الخارجي أو الإجراءات التي تعبر بها الإدارة عن إرادتها الملزمة للأفراد والأصل أن الإدارة غير ملزمة بأن تعبر عن إرادتها بشكل معين إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك، وفي هذه الحالة يجب أن يتخذ القرار الشكلية المقررة لصدوره، كأن يشترط القانون ضرورة أن يكون القرار مكتوبا، أو استشارة جهة متخصصة قبل إصداره أو تسبيبه إلى غير ذلك من أشكال أخرى

ويحدد القانون بمعناه العام قواعد الشكل والإجراءات بما ينص عليه الدستور أو التشريع العادي أو الأنظمة وكذلك تؤدي المبادئ القانونية العامة دوراً مهماً في ابتداع قواعد شكلية غير منصوص عليها في القانون والأنظمة بالاستناد إلى روح التشريع وما يمليه العقل وحسن تقدير الأمور.

وعندما يشترط القانون إتباع شكل أو إجراء معين إنما يسعى من جهة إلى تحقيق مصلحة الأفراد وعدم فسح المجال للإدارة لإصدارها قرارات مجحفة بحقوقهم بصورة ارتجالية، ومن جهة أخرى يعمل على تحقيق المصلحة العامة في ألزام الإدارة بإتباع الأصول والتروي وعدم التسرع في اتخاذ قرارات خاطئة.

وقد درج القضاء الإداري على التمييز بين ما إذا كانت المخالفة في الشكل والإجراءات قد تعلقت بالشروط الجوهرية التي تمس مصالح الأفراد وبين ما إذا كانت المخالفة متعلقة بشروط غير جوهرية لا يترتب على إهدارها مساس بمصالحهم ويترتب البطلان بالنسبة للنوع الأول دون النوع الثاني

### 1- الأشكال التي تؤثر في مشروعية القرار الإداري

لا يمكن أن نحصر الأشكال والإجراءات التي يترتب على مخالفتها بطلان القرار الإداري إلا أن المستقر في الفقه والقضاء الإداري أن أهم هذه الشكليات تتعلق بشكل القرار ذاته، وتسبيبه والإجراءات التمهيدية السابقة على إصداره، والأشكال المقررة لحماية مصالح المخاطبين بالقرار أو التي تؤثر في الضمانات المقرر للأفراد في مواجهة الإدارة.

### 2- الأشكال التي لا تؤثر في مشروعية القرار الإداري

في المستقر في القضاء الإداري أنه لا يترتب البطلان على كل مخالفة للشكليات دون النظر إلى طبيعة هذه المخالفة فقد أطرد القضاء على التمييز بين الأشكال الجوهرية والأشكال الثانوية أو غير الجوهرية ورتب البطلان على الأولى دون الثانية.

والتمييز بين أشكال الجوهرية والأشكال غير الجوهرية مسألة تقديرية تتقرر في ضوء النصوص القانونية ورأي المحكمة ،وبصورة عامة يكون الإجراء جوهرياً إذا وصفه القانون صراحة بذلك،أو إذا رتب البطلان كجزاء على مخالفته،أما إذا صمت القانون فإن الإجراء يعد جوهرياً إذا كان له أثر حاسم وبعكس ذلك فإنه يعد أجراء ثانوياً ومن ثم فإن تجاهله لا يعد عيباً يؤثر في مشروعية ذلك القرار.

وقد استقر القضاء الإداري على أن الإجراءات الثانوية والتي لا يترتب على مخالفتها بطلان القرار الإداري على نوعين النوع الأول يتمثل في الأشكال والإجراءات المقررة لمصلحة الإدارة،أما النوع الثاني فيتعلق بالأشكال والإجراءات الثانوية التي لا تؤثر في مضمون القرار كإغفال الإدارة ذكر النصوص القانونية التي كانت الأساس في إصداره .

**ثالثاً السبب :**

سبب القرار الإداري هو الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق القرار وتدفع الإدارة لإصداره، فالسبب عنصر خارجي موضوعي يبرر للإدارة التدخل بإصدار القرار وليس عنصراً نفسياً داخلياً لدى من إصدار القرار.

فالأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبيب قراراتها استناداً إلى قرينة المشروعية التي تفترض أن قرارات الإدارة تصدر بناءً على سبب مشروع وعلى صاحب الشأن

إثبات العكس، أما إذا أفصحت الإدارة عن هذا السبب من تلقاء ذاتها فإنه يجب أن يكون صحيحاً وحقيقياً ما لم تكن الإدارة ملزمة بذكر سبب القرار قانوناً.

**وقد استقر القضاء على ضرورة توفر شرطين في سبب القرار الإداري**

**1- أن يكون سبب القرار قائماً وموجوداً حتى تاريخ اتخاذ القرار**

ويتفرع من هذا الشرط ضرورتان الأولى أن تكون الحالة الواقعية أو القانونية موجودة فعلاً وإلا كان القرار الاداري معيباً في سببه، والثاني يجب أن يستمر وجودها حتى صدور القرار فإذا وجدت الظروف الموضوعية لإصدار القرار إلا أنها زالت قبل إصداره فإن القرار يكون معيباً في سببه وصدر في هذه الحالة كذلك لا يعتد بالسبب الذي لم يكن موجوداً قبل إصدار القرار إلا أنه تحقق بعد ذلك، وأن جاز يكون مبرراً لصدور قرار جديد.

**2- أن يكون السبب مشروعة**

وتظهر أهمية هذا الشرط في حالة السلطة المقيدة للإدارة، عندما يحدد المشرع أسباباً معينة يجب أن تستند إليها الإدارة في لإصدار بعض قراراتها، فإذا استندت الإدارة في إصدار قرارها إلى أسباب غير تلك التي حددها المشرع فإن قراراها يكون مستحقاً للإلغاء لعدم مشروعية سببه.

بل أن القضاء الإداري درج على أنه حتى في مجال السلطة التقديرية لا يكفي أن يكون السبب موجوداً بل يجب أن يكون صحيحاً ومبرراً لإصدار القرار الإداري.

**وقد تطورت رقابة القضاء على ركن السبب في القرار الإداري من الرقابة على الوجود المادي للوقائع إلى رقابة الوصف القانوني لها إلى أن وصلت إلى مجال الملائمة أو التناسب:**

**1- الرقابة على وجود الوقائع:**

وهي أول درجات الرقابة القضائية على ركن السبب في القرار الإداري فإذا تبين أن القرار المطعون فيه لا يقوم على سبب يبرره فأنه يكون جديراً بالإلغاء

لانتفاء الواقعة التي استند عليها، أما إذا صدر القرار بالاستناد إلى سبب تبين أنه غير صحيح أو وهمي وظهر من أوراق الدعوى أن هناك أسباب أخرى صحيحة فانه يمكن حمل القرار على تلك الأسباب.

**2- الرقابة على تكييف الوقائع**

وهنا تمتد الرقابة لتشمل الوصف القانوني للوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها فإذا تبين أن الإدارة أخطأت في تكييفها القانوني لهذه الوقائع فانه يحكم بإلغاء القرار الإداري لوجود عيب في سببه، بمعنى أنه إذا تحقق القاضي من وجود الوقائع المادية التي استندت إليها الإدارة في إصدار قرارها ينتقل للبحث فيما إذا كانت تلك الوقائع تودي منطقياً إلى القرار المتخذ.

**3- الرقابة على ملائمة القرار للوقائع:**

الأصل أن لا تمتد رقابة القضاء الإداري لتشمل البحث في مدى تناسب الوقائع مع القرار الصادر بناءً عليها، لأن تقدير أهمية الوقائع وخطورتها مسألة تدخل ضمن نطاق السلطة التقديرية للإدارة.

إلا أن القضاء الإداري في فرنسا ومصر أخذ يراقب الملائمة بين السبب والقرار المبني عليه لا سيما إذا كانت الملائمة شرطاً من شروط المشروعية وخاصة فيما يتعلق بالقرارات المتعلقة بالحريات العامة ثم امتدت الرقابة على الملائمة لتشمل ميدان القرارات التأديبية.

**رابعاً المحل :**

يقصد بمحل القرار الإداري الأثر الحال والمباشر الذي يحدثه القرار مباشرة سواء بإنشاء مركز قانوني أو تعديله أو إنهائه.

ويجب أن يكون محل القرار ممكناً وجائزاً من الناحية القانونية، فإذا كان القرار معيباً في فحواه أو مضمونه بأن كان الأثر القانوني المترتب على القرار غير جائز أو مخالف للقانون أياً كان مصدره دستورياً أو تشريعياً أو لائحياً أو عرفاً

أو مبادئ عامة للقانون، ففي هذه الحالات يكون غير مشروع ويكون القرار بالتالي باطلاً.

**ومخالفة القرار للقواعد القانونية تتخذ صوراً متعددة وهي**

**1-المخالفة المباشرة للقاعدة القانوينة**

وتتحقق هذه عندما تتجاهل الإدارة القاعدة القانونية وتتصرف كأنها غير موجودة، وقد تكون هذه المخالفة عمدية، كما قد تكون غير عمدية نتيجة عدم علم الإدارة بوجود القاعد القانونية بسبب تعاقب التشريعات وعدم مواكبة الإدارة للنافذ منها.

**2- الخطأ في تفسير القاعدة القانونية**

وتتحقق هذه الحالة عندما تخطأ الإدارة في تفسير القاعدة القانونية فتعطي معنى غير المعنى الذي قصده المشرع.

والخطأ في تفسير القاعدة القانونية أما أن يكون غير متعمد من جانب الإدارة فيقع بسبب غموض القاعدة القانونية وعدم وضوحها، واحتمال تأويلها إلى معان عدة، وقد يكون متعمداً حين تكون القاعدة القانونية المدعى بمخالفتها من الوضوح بحيث لا تحتمل الخطأ في التفسير، ولكن الإدارة تتعمد التفسير الخاطيء فيختلط عيب المحل في هذه الحالة بعيب الغاية.

**3- الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية**

ويحصل هذا الخطأ في حالة مباشرة الإدارة للسلطة التي منحها القانون إياها، بالنسبة لغير الحالات التي نص عليها القانون أو دون أن تتوفر الشروط التي حددها القانون لمباشرتها

ويتخذ الخطأ في تطبيق القانون صورتين الأولى تتمثل في حالة صدور القرار دون الاستنادإلى وقائع مادية تؤيده، ومثال ذلك أن يصدر الرئيس الإداري جزاءاً تأديبياً بمعاقبة أحد الموظفين دون أن يرتكب خطأ يجيز هذا الجزاء.

أما الثانية فتتمثل في حالة عدم تبرير الوقائع للقرار الإداري ، وهنا توجد وقائع معينة إلا أنها لا تكفي أو لم تستوف الشروط القانونية اللازمة لاتخاذ هذا القرار كأن تكيف الإدارة جريمة معينة بأنها مرتكبة ضد الإدارة العامة فتصدر قراراً بإنهاء خدمات الموظف ثم يتبين عدم صحة هذا التكييف.

**خامساً الغاية:**

يقصد بالغاية من القرار الإداري الهدف الذي يسعى هذا القرار إلى تحقيقه ،والغاية عنصر نفسي داخلي لدى مصدر القرار ،فالهدف من إصدار قرار بتعيين موظف هو لتحقيق استمرار سير العمل في المرفق الذي تم تعيينه فيه والهدف من لإصدار قرارات الضبط الإداري هو حماية النظام العام بعناصره الثلاث السكينة العامة ،والصحة العامة، و الأمن العام.

وغاية القرارات الإدارية كافة تتمثل في تحقيق المصلحة العامة للمجتمع فإذا انحرفت الإدارة في استعمال سلطتها هذه بإصدار قرار لتحقيق أهداف تتعارض مع المصلحة العامة فإن قرارها يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها ،ويعد هذا العيب من أسباب الطعن بالإلغاء التي ترد على القرار الإداري.

والأصل أن كل قرار إداري يستهدف تحقيق المصلحة العامة ،ويفترض فيه ذلك ،وعلى من يدعي خلاف ذلك الإثبات وعيب الانحراف بالسلطة أو الغاية عيب قصدي أو عمدي يتعلق بنية مصدر القرار الذي يجب أن يكون سيء النية يعلم أنه يسعى إلى غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو غير تلك التي حددها القانون

ولأن هذا العيب يتصل بالبواعث النفسية الخفية لجهة الإدارة ،وإثباته يتطلب أن يبحث القضاء في وجود هذه البواعث وهو أمر بعيد المنال ،فقد أضفى القضاء على هذا العيب الصفة الاحتياطية فلا يبحث في وجوده طالما أن هناك عيب آخر شاب القرار الإداري، مثل عدم الاختصاص أو عيب الشكل أو مخالفة القانون

ويمكن تحديد الغاية من القرار الإداري وفقاً لثلاثة اعتبارات:

**1- استهداف المصلحة العامة**

السلطة التي تتمتع بها الإدارة ليست غاية في ذاتها إنما هي وسيلة لتحقيق الغاية المتمثلة بالمصلحة العامة، فإذا حادت الإدارة عن هذا الهدف لتحقيق مصالح شخصية لا تمت للمصلحة العامة بصلة كمحاباة الغير أو تحقيق غرض سياسي أو استخدام السلطة بقصد الانتقام فإن قراراتها تكون معيبة وقابلة للإلغاء.

**2- احترم قاعدة تخصيص الأهداف:**

على الرغم من أن الإدارة تستهدف تحقيق المصلحة العامة دائماً فقد يحدد المشرع للإدارة هدفاً خاصاً يجب أن تسعى قراراها لتحقيقه وإذا ما خالفت هذا الهدف فإن قراراتها يكون معيباً بإساءة استعمال السلطة ولو تذرعت الإدارة بأنها قد قصدت تحقيق المصلحة العامة، وهذا ما يعرف بمبدأ تخصيص الأهداف ومثال ذلك قرارات الضبط الإداري التي حدد لها القانون أهدافاً ثلاثة لا يجوز للإدارة مخالفتها وهي المحافظة على الأمن العام و السكينة العامة والصحة العامة، فإذا خالفت الإدارة هذه الأهداف في قرارات الضبط الإداري فإن قرارها هذا يكون معيباً وجديراً بالإلغاء.

**3- احترام الإجراءات المقررة**

يتعين على الإدارة احترام الإجراءات التي بينها القانون لتحقيق الهدف الذي تسعى إليه، فإذا انحرفت الإدارة في الإجراءات الإدارية اللازمة لإصدار قرار معين بإجراءات أخرى لتحقيق الهدف الذي تسعى إليه فإن تصرفها هذا يكون مشوباً بعيب إساءة استعمال السلطة في صورة الانحراف بالإجراءات.

وتلجأ الإدارة إلى هذا الأسلوب أما لأنها تعتقد أن الإجراء الذي اتبعته لا يؤدي لتحقيق أهدافها أو أنها سعت إلى التهرب من الإجراءات المطولة أو الشكليات المعقدة، ومثال ذلك أن تلجأ الإدارة إلى الاستيلاء المؤقت على العقارات بدلاً من سيرها في طريق إجراءات نزع الملكية للمنفعة العامة تفادياً لطول إجراءات نزع

الملكية ، أو أن تقرر الإدارة ندب موظف وهي تستهدف في الحقيقة معاقبته فتلجأ إلى قرار الندب لتجريده من ضمانات التأديب.

## اسباب الطعن بالقرار الاداري

## دعوى الغاء القرار الاداري

تعتبر القرارات الادارية من التصرفات القانونية الحيوية التي تعبر عن سياسات الدولة العامة ونظامها القانوني والاقتصادي والاجتماعي وكل مايتعلق بالحاجات العامة واسلوب تنفيذ ذلك ، والقرار الاداري باعتباره تعبير عن ارادة السلطات العامة هو محتوى وجوهر العملية الادارية ،لأن مفهوم القيادة الادارية الحديثة لايعدو عن كونه صلاحية اتخاذ القرارات المؤثرة والفاعلة تبعا لمدى الصلاحيات التي خولها اياها المشرع من حيث سلطة التقدير او التقييد ، اذ تعكس القرارات الادارية مدى فعالية الادارة وكفاءتها وقدرتها على تحويل التشريعات وخاصة الاصلاحية منها الى واقع عملي ذو اثر ايجابي ملموس على حياة الناس ومستوى الرفاه الاجتماعي،وعلى خلاف ذلك فان الادارة الضعيفة غير الكفوءة تؤثر سلبا على حياة الناس،وكم من التشريعات الاصلاحية العظيمة افرغت من محتواها الانساني الاجتماعي بسبب ضعف الادارة او فسادها ،ويرى بعض فقهاء القانون ان القرار الاداري اضحى مصدرا من مصادر الحق لقدرته على انشاء الحقوق العينية والشخصية ،تعبيرا عن اهمية القرار الاداري في الحياة المعاصرة .

القرار الاداري يخضع لمبدأ المشروعية ، بمعنى وجوب ان تتم جميع تصرفات السلطات العامة في اطار القواعد الدستورية والقانونية والاكان التصرف معيبا وباطلا يستوي في ذلك ان يكون التصرف ايجابيا كالقيام بعمل اوسلبيا كالامتناع عن عمل يوجبه القانون،وعدم مشروعية القرار قد ترتب المسؤولية الجنائية في حالات معينة.

والاصل ان تتمتع القرارات الادارية بقرينة المشروعية ،بمعنى انه يفترض فيها انها قد صدرت صحيحة ومشروعة ،الا انها قرينة بسيطة تقبل اثبات العكس، اذ بأمكان صاحب المصلحة في الطعن بالقرار الاداري ان يقيم الدليل على ان القرار الاداري مشوب بعيب من عيوب عدم المشروعية .

وتنقسم القرارات الادارية من حيث مداها وعموميتها الى نوعين من القرارات، قرارات فردية وقرارات تنظيمية ،والقرار الفردي هو القرار الذي يتعلق بفرد او مجموعة من الافراد محددين بذواتهم ومثاله تعيين موظف او نقله او القرار بقبول الطلبة في الجامعات.

اما القرارات التنظيمية وتسمى في العراق بالانظمة والتعليمات وفي مصر باللوائح فهي تلك القرارت الصادرة من السلطة التنفيذية والتي تتضمن قواعد عامة مجردة ملزمة تخاطب الافراد بصفاتهم لابذواتهم وغير محددين سلفا وهي بهذه الحال تشبه القوانين من حيث الخصائص وتصدرحسب الاصل بناءا على قانون صادر من السلطة التشريعية لتسهيل تنفيذه ومن امثلتها انظمة الوزارات والجامعات وتعليمات رخص القيادة وحيازة الاسلحة وغيرها وكلا نوعي القرارات الادارية يمكن ان تصدر معيبة فتكون محلا للطعن امام القضاء.

ويقصد بعيوب القرار الاداري، أو حالات إلغائه، حالات عدم المشروعية التي تصيب القرار الإداري والتي يمكن أن تؤدي الى الغائه عن طريق دعوى الإلغاء.

**ولما كانت عناصر القرار الاداري هي الاختصاص والشكل والسبب والمحل والغرض او الغاية ،فإن اشكال عدم المشروعية التي تعيب القرار الاداري هي**

1- عدم المشروعية التي تتعلق بالجهة التي تصدر القرار(عدم الاختصاص).
2- عدم المشروعية التي تتعلق بالاشكال والاجراءات (عيب الشكل).
3- عدم المشروعية التي تتعلق باسباب القرار.
4- عدم المشروعية التي تتعلق بمحل القرار (عيب مخالفة القانون).
5- عدم المشروعية التي تتعلق بالغرض(عيب الانحراف بالسلطة).

**وكلما افتقد القرار الشروط القانونية اللازمة لاصداره بالنسبة لكل عنصر من عناصره فأن ذلك يعد سبباً كافياً لطلب الالغاء امام القضاء.**

وينص قانون مجلس الدولة المصري رقم ( 47 لسنة 1972 ، على انه) ويشترط في طلبات الغاء القرار الاداري النهائية ان يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص او عيباً في الشكل او مخالفة القوانين او الانظمة والتعليمات او خطأ في تطبيقها او الاساءة في استعمال السلطة ويذهب جانب من الفقه المصري الى ان هذا النص يحدد اوجه الالغاء بالاوجه التالية:

1- عيب الاختصاص.

2- عيب الشكل.

3- مخالفة القانون.

4- اساءة استعمال السلطة.

**وفي العراق تنص (م 7 /2/هـ) قانون مجلس شورى الدولة المعدل رقم 65 لسنة 1979 على ما يأتي" يعتبر من اسباب الطعن بوجه خاص ما يأتي:"**

**اولا:** ان يتضمن الامر او القرار خرقاً او مخالفة للقانون او الانظمة او التعليمات.

**ثانيا:** ان يكون الامر او القرار قد صدر خلافاً لقواعد الاختصاص او معيباً في شكله.

**ثالثا:** ان يتضمن القرار خطأ في تطبيق القوانين او الانظمة او التعليمات او في تفسيرها او فيه اساءة او تعسف في استعمال السلطة".

في تطور قانوني مهم نص المشرع الدستوري في دستور العراق لسنة 2005 في المادة (100) منه على انه يحظر النص في القوانين على تحصين اي عمل أو قرار اداري من الطعن، وهذا يعني الغاء جميع الاستثناءات الواردة على ولاية القضاء الاداري سواء وردت في قانون مجلس شورى الدولة او التي كانت تزخر بها القوانين العراقية والتي قيدت نطاق الطعن الى ابعد الحدود حتى اصبح الاصل هو عدم جواز

الطعن والاستثناء جوازه، مما يعني ان الطعن بالقرار الاداري اصبح امر متاحا وممكنا ايا كانت جهة اصدراه ومهما علت مرتبة مصدره في الدولة.

**خ صائص دعوى الالغاء**

دعوى الالغاء دعوى قضائية بكل معنى الكلمة وهي من حيث نشأتها وتطورها من خلق القضاء،كما ان لهذه الدعوى صفة عامة، اي انها دعوى القانون العام يمكن ان توجه ضد اي قرار اداري دون حاجة الى نص خاص،واذا نص القانون على ان قراراً ادارياً لا تسمح الدعوى بشأنه فأن ذلك لا يشمل دعوى الالغاء ما لم تستبعد بشكل صريح .

واساس قيام دعوى الالغاء هو فكرة عدم المشروعية والتي تظهر عند مخالفة الادارة لقاعدة قانونية وتوجه نحو القرار الاداري المخالف للقانون بقصد الغائه.

وتعد دعوى الالغاء من النظام العام،اي انها قائمة دون حاجة لنص يقررها اذ يمكن رفعها ضد اي قرار اداري معيب،وللقاضي ان يثيرها من تلقاء نفسه ولو رفعت الدعوى بشأن عيب اخر، كما انه لا يقبل من احد ان يتنازل مقدماً عن حقه في استخدام هذه الدعاوي وكل تنازل من هذا القبيل يعتبر باطلاً.

كما انها دعوى موضوعية (عينية)،اي انها دعوى القضاء الموضوعي بمعنى ان هذه الدعوى لا يراد بها اساسا الاعتراف بحق شخصي وحمايته،وانما تهدف الى حماية قواعد قانونية وتعمل على ازالة مخالفتها حتى لو حققت لاصحاب الشان حماية مراكزهم القانونية ومصالحهم الذاتية،فالهدف الرئيس لدعوى الالغاء هو حماية النظام القانوني ومبدأ المشروعية.

**وتعرف دعوى الالغاء بأنها:**

هي تلك الدعوى التي يستطيع كل فرد صاحب مصلحة ان يلتجأ اليها ليطلب من القضاء الاداري الغاء قرار اداري تنفيذي استناداً الى عدم مشروعيته

**القرار الاداري محل الالغاء  الالغاء قد يكون اداريا او الغاءا قضائيا:**

**1- الالغاء الاداري:**

ينبغي التمييز في هذا المجال بين القرارات التنظيمية (الانظمة، التعليمات اللوائح) والقرارات الفردية، فللادارة الحق في تعديل او الغاء قراراتها الادارية التنظيمة في اي وقت تراه مناسبا لذلك لأن هذه القرارات انما تنشأ مراكز تنظيمية عامة وتتضمن قواعد عامة مجردة كما هو حال التشريعات.

اما القرارات الفردية ،كقاعدة عامة فلايجوز الغاؤها وقد ترتب عليها اكساب الشخص حقا شخصيا او مركزا خاصا ،الا خلال ستين يوما من تاريخ صدورها وهي المدة المحدد للطعن امام القضاء الاداري، اذ انها بعد مرور هذه الفترة تتحصن ضد الالغاء القضائي فمن باب اولى ان تتحصن ضد الالغاء الاداري، اما اذا لم يولد القرار حقا خاصا كالقرارات الولائية او الوقتية كقرارات ندب الموظفين ومنح الرخص المؤقتة فان امر الغائها جائز في اي وقت لانها لاترتب حقوقا مكتسبة واذا كان من المسلم به فقها وقضاءا انه لايجوز الرجوع في القرار الاداري الا ان ذلك لايعني خلود هذا القرار بل ان اثار القرار تنتهي من خلال القرار المضاد وفقا للشروط التي ينص عليها القانون، فقرار تعيين موظف في وظيفة معينة لايتأثر بعد ذلك بتغير الشروط القانونية لشغل هذه الوظيفة حتى لو فقد الموظف بعد تعيينه بعض شروط الوظيفة التي شغلها، الا ان الادارة تستطيع ان تنهي اثار قرار تعيين هذا الموظف من خلال القرار المضاد ،مثلا باحالته على التقاعد او فصله او عزله وفقا للقانون.

**2- الالغاء القضائي:**

يقصد هنا بالغاء القرار انهاء اثار القرار القانونية بالنسبة للمستقبل وبأثر رجعي والاثر الرجعي اثر من اثار الحكم بالبطلان وفي هذا يقول فقهاء القانون

(ينبغي ان لايضار التقاضي بسبب بطء التقاضي) مما يقتضي اعادة الحال الى ماكانت عليه، وهو محل بحثنا هذا.

**عدم رجعية القرارات الادارية:**

الاصل ان القرارات الادارية ايا كان نوعها يجب ان تطبق بأثر مباشر ولاتتضمن اثرا رجعيا وسبب عدم جواز الرجعية يعود لاعتبارات قانونية ومنطقية منها:

أ- نص الدستور والقوانين النافذة على انه ليس للقوانين اثر رجعي ويترتب على ذلك ان ليس للقرارات الادارية اثر رجعي لانها اداة تنفيذ تلك القوانين وهي ادنى منها درجة في سلم التدرج القانوني فلا يمكن ان يكون لها ماليس للقوانين .

فالقاعدة العامة ان القرارات الادارية بكل انواعها يجب ان تطبق بشكل مباشر ولاتتضمن اثرا رجعيا لأنه لايجوز المساس بالحقوق المكتسبة الابقانون يتضمن الاثر الرجعي، اي في حالة نص القانون على الاثر الرجعي لنفاذه وفقا للضوابط الدستورية وجاءت القرارات الادارية تنفيذا لمقتضاه.

ب- ان هذا ماتقتضيه العدالة الطبيعية ومبدأ استقرار المعاملات والصالح العام اذ ليس من العدل اهدار الحقوق ولايتفق والمصلحة العامة ان يفقد الناس الثقة والاطمئنان على استقرار حقوقهم مما يقتضي ان يكون التنظيم للمستقبل مع ترك الاثار التي تمت في الماضي على ما هي عليه وهذا خلاف الالغاء القضائي الذي يكون بأثر رجعي نتيجة الحكم ببطلان القرارالاداري لمخالفته للقانون فيزال كل اثر له وفي هذا يقول فقهاء القانون (ان التقاضي لايمكن ان يضار بسبب بطء التقاضي)، يتضح ان الاصل الام هو عدم جواز الاثر الرجعي للقرار الاداري الا انه يرد على هذا الاصل استثناءات محدودة منها جواز الاثر الرجعي بنص تشريعي او تنفيذا لحكم قضائي بالالغاء ويرى بعض الفقهاء جواز رجعية القرارات الادارية التنظيمية اذا تضمنت احكاما اصلح للافراد حتى لو لم تتعلق بعقوبة معينة .

ونتناول بالبحث تباعا عيوب القرار الاداري:

**اولا عيب عدم الاختصاص:**

نظمت دساتير الدولة القانونية الحديثة وتشريعاتها السلطات والاختصاصات داخل الدولة واوكلت ممارستها الى مؤسسات متنوعة ،وتتوزع هذه السلطات والاختصاصات بموجب القوانين والانظمة ايضا داخل هذه المؤسسات على مجموعة من الموظفين يعرفون بمتخذي القرارات او صانعي القرارات داخل المؤسسة وهم المخولين بالتعبير عن ارادة الهيئة الرسمية التي يعملون فيها ،ولايجوز لغيرهم التعبير عن هذه الارادة، ويتأسس معيار توزيع سلطة الدولة على الاختصاصات المقررة للوظيفة العامة التي يشغلها العضو الاداري بحيث يكون لكل موظف ولاية اصدارها في حدود اختصاصه من حيث الموضوع والزمان والمكان،وعليه فان الإختصاص في القرار الإداري، هو الصلاحية القانونية لفرد او عضو او لهيئة في التنظيم الاداري لاحداث آثار قانونية معينة بإسم شخص اداري عام.

ويعتبر عنصر الاختصاص من اهم عناصر القرار الاداري ويترتب على عدم مراعاته بطلان القرار ومن ثم الغائه وهذا يعني وجوب صدور القرار الاداري عن عضو اداري وان تكون له صلاحية التعبير عن ارادة الدولة او اي شخص اداري آخر ولايتحقق الوجود القانوني للعضو الاداري الا بوجود سند قانوني بتعينه سواء كان هذا السند قراراً اداريا او عقداً ادارياً اذا كان هذا العضو فرداً ،وبالقرار الصادر بتشكيله اذا كان هيئة او لجنة او مجلس وفي حالة عدم وجود هذا السند القانوني فأن الشخص الطبيعي لا يمكن ان يعبر عن ارادة الدولة والا اعتبر مغتصباً او منتحلاً ومن ثم تكون قراراته من الناحية القانونية لا اثر لها او منعدمة.

ومصادر قواعد الاختصاص تستمد من الدستور ومختلف القوانين والانظمة والتعليمات فضلا عن ان القضاء قد استخلص قواعد الاختصاص على اساس من المبادىء العامة للقانون غير المكتوبة من ذلك قاعدة توازي الاختصاصات وهي قاعدة غير مكتوبة اعترف بها القضاء ومقتضاها انه اذا وجد نص يحدد لهيئة

ادارية معينة اختصاص باصدار قرار معين ثم سكت عن بيان الجهة التي تملك تعديله او الغاءه فأن هذا الاختصاص يكون لنفس الهيئة التي تملك اصدار القرار ومن ذلك ما ذهب اليه القضاء المصري من انه اذا نظم المشرع اختصاصاً بعينه ولم يعهد به الى ادارة معينة او بيان الموظف المنوط حق استعماله فيكون ذلك للموظف الذي يتفق هذا الاختصاص وواجبات وظيفته.

قواعد الاختصاص من النظام العام قواعد الاختصاص ملزمة للادارة بشكل خاص وتبدو هذه الخاصية من اعتبارها من قبيل النظام العام ويترتب على ذلك مايلي:

1- يمكن اثارة الدفع بهذا العيب امام القضاء في اي مرحلة من مراحل نظر الدعوى ولايحتج على المدعي في هذا المقام بأنه قدم طلبات جديدة.

2- يجب على القاضي ان يثيره من تلقاء نفسه اذا مابدى له اثناء نظر الدعوى ولو لم يثره صاحب الشأن.

3- لا يمكن للادارة ان تتفق مع الافراد على تعديل قواعد الاختصاص، لان قواعد الاختصاص لم تقرر لصالح الادارة بل للصالح العام.

4- عدم التوسع في تفسيرقواعد الاختصاص ولابد ان تفسر على نحو من التفسير الضيق، لان التوسع في التفسير يؤدي الى خلق اختصاصات جديدة للادارة.

5- كما ان عدم المشروعية الناتجة عن اتخاذ القرار من هيئة غير مختصة لا يمكن ان تصحح بتصديق لاحق من الجهة المختصة، فالبطلان لايزول نتيجة الاجازة او التصحيح اللاحق، الا في حالة الظرورة والظروف الاستثنائية وبصدد ذلك قضت محكمة القضاء الاداري في مصر بأن القرار المطعون فيه (قد صدر من غير الجهة المختصة بأصداره قانونا، ولايغير من هذا الوضع احاطة مدير المصلحة به او اعتماده له لان القرار الباطل بسبب عدم الاختصاص لايصحح بالاعتماد فيما بعد من صاحب الشأن فيه، بل يجب ان يصدر منه انشائيا بمقتضى سلطته المخولة له.

ويعرف مجلس الدولة المصري عيب الاختصاص بقوله ان عيب الاختصاص في دعوى الالغاء هو عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من سلطة او هيئة او فرد اخر ولعيب الاختصاص صورتين:

**الصورة الاولى اغتصاب السلطة العيوب الجسيمة:**

وذلك عندما يكون العيب جسيماً وفي هذه الحالة لا يعتبر القرار مجرد قرار غير مشروع وأنما يعتبر قراراً منعدماً اي انه قرار باطل،ويمكن لصاحب العلاقة بل عليه عدم اطاعته او الالتزام به بل له ان يقاوم تنفيذه،والادارة من جانبها وهي تحاول تنفيذه تنفيذا مباشرا انما ترتكب بذلك اعتداءاً مادياً،كما ان هذا القرار لانعدامه ليس بحاجة حسب الاصل ان يكون موضوعاً لدعوى امام القضاء لأعلان انعدامه،لانه مجرد واقعة مادية ولكن الاوضاع العملية و الواقعية قد تجعل من هذا القرار مع انعدامه عقبة مادية في سبيل ذوى العلاقة لاقتضاء حقوقهم او الوصول اليها لذلك جاز ان يكون محل تظلم او دعوى لإعلان انعدامه ومن دون الالتزام بموعد معين،ومن ثم جاز للادارة سحب قرارها المنعدم بأي وقت وكذلك جاز للقضاء ان يقبل دعوى الالغاء دون ان يلتزم بشرط الميعاد.

وعندما يكون القرار منعدماً جاز للقضاء العادي النظر بهذه القرارات ايضاً ولوكان في الدولة قضاء اداري لانه لايعدو عن كونه واقعة مادية.

ويطلق اصطلاح اغتصاب السلطة على عيب الاختصاص حينما يكون جسيماً غير ان الفقه لم يتفق على العيوب التي تعتبر من قبيل العيوب الجسيمة وجاء في قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم 99.98/13 في 1998/10/7 ان (قرار اعلان اول الخاسرين فائزا بعد اقالة احد الاعضاء يعتبر عديم الوجود لانه يشكل اغتصابا للسلطة التي تعود للشعب وحده) وجاء في حيثيات القرار (ان القرار المطعون فيه صادر عن سلطة غير صالحة بصورة جلية وهو بالتالي عديم الوجود

ويعتبر والحال هذه كأنه لم يكن ويمكن الطعن فيه خارج المهلة القانونية فتكون المراجعة مقبولة شكلا).

غير ان اغلب اراء فقهاء القانون الاداري واحكام القضاء المستقرة ذهبت الى ان حالات اغتصاب السلطة التي تؤدي للانعدام في حالات معينة هي ما يلي:

**اولا:** صدور القرار من فرد عادي او بعبارة اخرى من مغتصب وذلك لان الوجود القانوني لاي موظف او مكلف بخدمة عامة يرجع الى صدور قرار بتعينه او بتكليفه وهذا القرار هو الذي يسبغ على شخص ما صفة العضو الاداري او الهيئة التابع للدولة او اي شخص اداري اخر وفي حالة عدم وجود هذا القرار او عدو وجود سند قانوني فان الشخص الطبيعي لا يمكن ان يعبر عن ارادة الدولة واذا فعل يعد مغتصباً ومن ثم تكون قراراته منعدمة ولا اثر لها الا اذا كان مما يصدق عليه وصف الموظف الفعلي ومن ثم يمكن تصحيح النتائج تلك.

والموظف الفعلي او الواقعي في الظروف العادية هو ذلك الشخص غير المختص الذي لم يقلد الوظيفة العامة اصلا اوكان قرار تقليده للوظيفة العامة معيباً من الناحية القانونية او كان موظفا وزالت عنه صفته الوظيفية لاي سبب كان، والموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية هو من يباشر الوظيفة العامة تحت الحاح ظروف استثنائية ودوافع سياسية او اجتماعية او بدافع المصلحة الوطنية وعدم توقف المرافق العامة الحيوية وخاصة في اوقات الحروب وغياب السلطات العامة او انحسارها، والاصل اعتبار قراراته التي يتخذها منعدمة وباطلة قانونا لانها صادرة من غير مختص الا ان الفقه والقضاء، ولاعتبارات تتعلق باستقرار المراكز القانونية وضرورة سير المرافق العامة بصفة منتظمة اعترف بصحة هذه القرارات ضمن شروط معينة وتتخلص هذه الشروط في قيام فكرة الظاهر بأن تكون عملية تقلد هذا الشخص للوظيفة متسمة بمظهر المعقولية معنى ذلك ان من يتولى وظيفة معينة على اساس من عمل متعدم وهو القرار المتسم بالمخالفة الجسيمة و الصارخة لا يمكن ان يكون موظفاً فعلياً ومن ثم تكون قراراته منعدمة.

وقد طبق هذا المبدأ فعلاً في المانيا فيما يتعلق بالقرارات التي اتخذها مجلس الموفدين ومجالس العمال سنة 1918 في نهاية الحرب العالمية الاولى وقد قرر القضاء فيما بعد ان هذه المجالس كانت قد تصرفت بهدف حماية النظام العام والصالح العام وعلى ذلك فأن قراراتها تعتبر صحيحة ومنتجة لاثارها وتسأل الدولة عنها مدنياً.

وذهب القضاء الاداري الفرنسي الى تبني هذه المبادىء نفسها حينما قضى بأن المجلس البلدي وقد تولى تطوعاً ادارة المرافق العامة فأن قراراته بهذا الشأن تكون صادرة من سلطة فعلية ومن ثم يصدق عليها وصف القرارات الادارية المنتجة لاثارها ونفس هذا الحكم يصدق بالنسبة للقرارات والتصرفات الصادرة من لجان التحري التي ظهرت عقب الانزال الذي قام به الحلفاء في فرنسا سنة 1944.

**ثانيا:** صدور القرار ممن تتوفر فيه صفة الموظف العام لكنه لا يملك سلطة اصدار قرارات ادارية اطلاقاً.

كان يصدر القرار من مستخدمين مناطة بهم امور كتابية او يدوية او صدور القرار من هيئات او مجالس استشارية ، من ذلك حكم مجلس الدولة الفرنسي بإعتبار القرار من مدير مكتب الوزير برفض تقرير راتب تقاعدي قراراً منعدماً لصدوره من لا يملك سلطة اصدار قرارات ادارية.

**ثالثا:** صدور القرار من جهة ادارية في نطاق الوظيفة الادارية بصورة عامة ولكنه يتضمن اعتداء على اختصاص جهة ادارية اخرى لا تمت بصلة للجهة مصدرة القرار. كان يصدر قرار من وزير يختص به بشكل واضح وزير اخر دون غيره

ولكن يلاحظ ان القضاء الاداري المصري قد توسع في تطبيقه لهذه الحالة حتى انتهى احياناً لادخال حالات عدم الاختصاص البسيط ضمن حالات اغتصاب السلطة من ذلك القرار الصادر نتيجة تفويض باطل حيث قضت محكمة القضاء الاداري المصري في حكمها الصادر في 1954/1/5 بان (المرسوم بقانون رقم

24لسنة 1931 اعطى اختصاصات معينة لمدير عام مصلحة السكةالحديد بالنسبة لطائفة من موظفيها ،ولايجوز قانونا التفويض في هذا الاختصاص بل يتعين ان يباشر الاختصاص من عينه القانون بالذات، من ثم فيكون القرار المطعون فيه الصادر من سكرتير عام مصلحة السكك الحديد بفصل المدعي ينطوي على نوع من اغتصاب السلطة فهو قرار معدوم لا اثر له) وهذه القرارات في الحقيقة معيبة بعيب اختصاص بسيط لان هؤلاء يملكون ايضاً سلطة اتخاذ قرار فهو معيب وليس منعدم.

**رابعا:** صدور القرارمن جهة ادارية متضمنا اعتداء على اختصاص السلطة التشريعية او السلطة القضائية:

نصت المادة (61) من دستور العراق لسنة 2005(يختص مجلس النواب بما يأتي اولاً تشريع القوانين الاتحادية) وبموجب النص فان مجلس النواب هو الجهة المختصة بتشريع القوانين ،فان مارست السلطة التنفيذية تشريع القوانين فان تصرفها هذا يكون مشيبا بعيب عدم الاختصاص الجسيم.

كان تقوم الادارة بفرض ضريبة بنظام او تعليمات لم يكن قد قررها قانون، باعتبار ان المبدأ العام في هذا المقام ان لاضريبة ولارسم الابقانون حسب ماجاء في المادة ( 28) من دستور العراق لسنة 2005(اولاً لاتفرض الضرائب والرسوم ولاتعدل ولاتجبى، ولايعفى منها ، إلا بقانون) وكذلك انشاء شخص معنوي عام، كوزارة او مؤسسة، بنظام او تعليمات من دون ان يكون هناك نص قانوني يجيز ذلك لان السلطة التنفيذية تكون قد حلت نفسها محل السلطة التشريعية في مثل هذه الاحوال المتقدمة.

او ان تتولى الادارة اصدار قرارات قضائية او احكام قضائية هي من اختصاص القضاء بموجب الدستور والقانون ولو تحت ستار قرارات ادارية ،ويحدث هذا الفرض غالبا في النزاعات الحاصلة بين الادارة ومنتسبيها ، حيث نصت المادة

(88) من دستور العراق لسنة 2005 على انه (القضاة مستقلون لا سلطان عليهم في قضائهم لغير القانون، ولايجوز لاية سلطة التدخل في القضاء أو في شؤون العدالة

ويذهب مجلس الدولة الفرنسي الى اعتبار مثل هذه القرارات من قبيل القرارات المنعدمة من ذلك مثلاً حكمه بإنعدام قرار مدير الاقليم بابطال عملية انتخاب مجلس مدينة من المدن التابعة للاقليم لان المدير تدخل في موضوع من اختصاص القضاء الاداري لذلك يعتبر قراراً باطلاً ولا اثر له.

اما القضاء الاداري المصري فقد كان ولا يزال يقرر في احكامه باعتبار اعتداء الادارة في قراراتها على اختصاص السلطة التشريعية او القضائية من قبيل اغتصاب السلطة الذي يؤدي بهذه القرارات للانعدام فقد جاء في احد احكامه (ان العمل الاداري لا يفقد صفة الادارية ولا يكون معدوماً الا اذا كان مشوباً بمخالفة جسيمة ومن صورها ان يصدر القرار من فرد عادي او من سلطة في شأن اختصاص سلطة اخرى كأن تتولى السلطة التنفيذية عملاً من اعمال السلطة القضائية او السلطة التشريعية) ومن ذلك حكمها ايضاً (ان تدخل الادارة في العلاقة بين المالك والمستأجر يجعل قرارها معدوما).

ومن ذلك حكم مجلس الدولة المصري " ان القرار التأديبي الذي استندت عليه الوزارة في طعنها فيما قضي به من رد المبالغ التي استولى عليها المطعون ضده من اعانة غلاء المعيشة دون وجه حق لم يستحث عقوبة فحسب وانما تعداها الفصل في منازعة لا يملك الفصل فيها فاغتصب بذلك سلطة القضاء واصبح قراره بهذا الشأن منعدماً لا اثر له كذلك الحكم اذ نص القانون على تشكيل لجنة ما على وجه معين فانه لا يصح تعديل هذا التشكيل الا من يملكه قانوناً وهو المشرع اما السلطة القائمة على تنفيذ القانون فلا تملك اصلاً تعديل التشكيل فأن فعلت كان من قبيل اغتصاب السلطة فيبطل بطلاناً اصلياً.

في مثل هذه الحالات المتقدمة يعتبر القرار الذي يصدر منعدما ،لانه يفقد مقومات القرار الاداري ولذا فانه يعد عديم الاثر قانونا ولايتمتع بالحصانة المقررة للقرارات الادارية مما يعني جواز سحبه دون التقيد بالمدد القانونية للطعن كما يمكن رفع دعوى الالغاء دون التقيد بهذه المدة ايضا.

**الصورة الثانية – عيب الاختصاص العاديّ البسيط**

اذا لم يكن العيب جسيما في موضوع الاختصاص كما تقدم يتحقق عيب الاختصاص البسيط الذي يؤدي الى بطلان القرار والحكم بالغائه شريطة ان يتم ذلك خلال المدد المحددة للطعن بالقرار الاداري،وهذه الحالات تتمثل في عيب الاختصاص من حيث الموضوع ومن حيث الزمان ومن حيث المكان.

**اولا: عيب الاختصاص الموضوعي**

ويقصد به ان تصدر جهة ادارية قرارها في موضوع لاتملك قانونا اصدار القرار بشانه لانه يدخل في اختصاص جهة ادارية اخرى ويتحقق ذلك عندما يكون الاثر القانوني الذي يترتب على القرار مما لايختص مصدر القرار بترتيبه قانونا.

ويفترض في هذا المقام مشروعية محل القرار وان من الممكن احداثه قانونا ولكن بقرار يصدر من الجهة المختصة ،وعليه اذا كان محل القرار غير مشروع ولايجوز احداثه من اية سلطة ادارية كانت،فآن القرار لايكون مشوبا بعيب عدم الاختصاص الموضوعي وانما يكون مشوبا بعيب المحل.

ذلك ان قواعد الاختصاص تحدد مقدماً الموضوعات التي تدخل في مجال نشاط جهة ادارية معينة ومن ثم عليها ان تلتزم فيما تصدر من قرارات حدود هذه الموضوعات دون ان تعتدي على ما اختص به القانون جهة ادارية اخرى فان فعلت فان قرارها يكون معيباً بعدم الاختصاص من الناحية الموضوعية وهذا هو عيب عدم الاختصاص الايجابي وهناك عدم الاختصاص السلبي وصورته ان تمتنع سلطة ادارية عن مزاولة اختصاصاتها لاعتقادها خطأً انها لا تملك هذا الاختصاص ويتحقق عيب الاختصاص الموضوعي في عدة اشكال وهي كما يلي:

**أ- اعتداء جهة ادارية على اختصاص جهة ادارية موازية**

كان يعتدي وزير على اختصاص وزير اخر وقد بينا ان هذه الحالة قد تؤدي الى عيب اغتصاب السلطة التي تؤدي للقرار بالانعدام ولكن عيب الاختصاص البسيط هو الذي يتحقق عندما يكون هناك غموض وتداخل في الاختصاصات.

كأن يصدر وزير قرار بترقية موظف اصبح تابعاً لوزارة اخرى بسبب الغموض الذي رافق نقل الموظف.

ب- اعتداء جهة ادارية دنيا على اختصاص جهة اعلى منها اي ان تباشر جهة ادارية الاختصاصات التي اوكلها المشرع لجهةادارية اعلى منها في سلم التدرج الوظيفي.

كان يصدر وكيل الوزارة قرار من اختصاص الوزير اوان يصدر الوزير قراراً لا يمكن اتخاذه الا من قبل مجلس الوزراء وكذلك القرارات الصادرة من سلطة ادارية عليا لا يمكن ولا يجوز لسلطة ادنى منها ان تغيرها او تعدلها الا بتفويض من سلطة عليا حيث نصت الفقرة (ثالثا) من المادة ( 80)على انه (يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الاتية

**ثالثا اصدار الانظمة والتعليمات والقرارات بهدف تنفيذ القوانين**

وقد نص الدستور العراقي على اختصاصات السلطة التنفيذية ،حيث نصت المادة ( 67)على انه (رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن يمثل سيادة البلاد ،ويسهر على ضمان الالتزام بالدستور،والمحافظة على استقلال العراق، وسيادته، ووحدته، وسلامة اراضيه،وفقاً لاحكام الدستور.

وقضت المحكمة الادارية العليا المصرية بشأن الطعن رقم 2600 - 50.ق عليا – جلسة 2005/4/9 – الدائرة الأولى عليا . أملاك الدولة . ان (المبدأ

التصرف في أراضي طرح النهر من اختصاص وزير الإصلاح الزراعي. صدوره من المحافظ يجعله مشوباً بعيب عدم الاختصاص.

**ج- اعتداء جهة ادارية عليا على اختصاص جهة ادنى منها**

قد يحدد القانون لجهة ادارية اختصاصات لاتملكها الجهة الادارية التي تتبعها تلك الجهة وخاصة بالنسبة للهيئات التي تتمتع بقدر من الاستقلالية في عملها كالجامعات، فأن باشرت الجهة الادارية العليا تلك الاختصاصات شاب تصرفها البطلان، وقضى مجلس شورى الدولة اللبناني في قراره ذي الرقم 141 في 10/23/ 1986 بأن (قرار لجنة المعادلات في وزارة التربية لا يلزم الجامعة ما لم يتخذ وفق الاصول بحضور ممثل الكلية أو المعهد المختص – فتكون صلاحية تقييم الشهادة من اختصاص الجامعة تحت رقابة القضاء) وجاء في حيثيات القرار ان (معادلة شهادة الدكتوراه حلقة ثالثة بشهادة دكتوراه دولة الصادرة عن امين سر لجنة المعادلات في وزارة التربية لم تصدر وفقاً للاصول المحددة في المادة 67 من القانون رقم 67/75 سواء اكان لجهة تشكيل اللجنة أم لجهة بحثها في المعادلة في معرض تحققها من شرط الشهادة المطلوبة للتعيين في الجامعة اللبنانية، وبالتالي فان الافادة المذكورة تعتبر غير ملزمة للجامعة اللبنانية لجهة معادلة الشهادة التي يحملها المستدعي بشهادة دكتوراه دولة وبما ان صلاحية تقييم شهادة المستدعي تعود والحالة هذه للجامعة اللبنانية التي تمارسها على ضوء قوانينها وانظمتها وتحت رقابة هذا المجلس، وذلك في غياب القرار الصادر وفقاً للاصول عن لجنة المعادلات في وزارة التربية الوطنية.

وفي اطار جهة ادارية معينة قد يحصل ان يعتدي الرئيس على اختصاص مرؤوسيه القاعدة ان للرئيس الهيمنة على اعمال المرؤوس، الا انه وفي حالات معينة قد يخول المشرع المرؤوس اختصاصاً معيناً دون ان يكون للرئيس التعقيب عليها ومن ثم اذا فعل ذلك كان منه اعتداءً على اختصاص المرؤوس فيقع قراره معيباً وكذلك اذا منح الاختصاص من قبل القانون مباشرة للمرؤوس او كان له

اختصاص معين عن طريق التفويض فلا يجوز في هذه الحالة للرئيس ان يباشر هذه الاختصاصات ابتداءً وان كان له حق التعقيب على قرارات المرؤوس بعد اتخاذها.

وجاء في قرار لمجلس شورى الدولةاللبناني رقم 107 في 1993 /12/3 ان (قيام الدولة بهدم الانشاءات المرخص بها من البلدية ومن دون علمها يشكل تعدياً على الملكية الفردية ويدخل ضمن اختصاص القضاء العدلي) وجاء في حيثيات القرار (وبما أنَّ البلدية وبعد أنَّ تلقت مخابرة المحافظ بالطلب اليها تهيئة العمل لتنفيذ الهدم الذي لم يعد قابلاً التأجيل وجهت الى وزارة الداخلية ومحافظ جبل لبنان البرقية رقم 90/ص تاريخ 1965/2/22 والتي جاء فيها: لقد تبلغنا قرار مجلس الشورى رقم 30 تاريخ 1965/2/20 بوقف تنفيذ الهدم . ليس لدينا تقرير فني بأن بناء ي.ح مخالف للقانون وبما أنَّ البلدية تدلي بأن الهدم الحاصل بتاريخ 1965/2/23 قد جرى بدون علمها لأنها كانت بانتظار جواب الدوائر المختصة حول المخالفات لاتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة وبما أنَّ المستدعي يصر على ادعائه بأن الدولة قامت من تلقاء نفسها بهدم الإنشاءات دون علم البلدية أو صدور قرار عنها بهذا الشأن وبما أنّه إذا كانت الدولة قد قامت بهدم الإنشاءات دون الاستناد الى قرار بالهدم صادر عن السلطة المختصة وهي البلدية لا سيما بعد إتمام كافة الإنشاءات التي تدعي المحافظة مخالفتها للقانون فإن عملها يشكل تعدياً وبما أنَّ أعمال التعدي تخضع لصلاحية القضاء العدلي وبما أنَّ مسألة الصلاحية المطلقة تتعلق بالإنتظام العام وتقتضي إثارتها عفواً.

**د- اعتداء الادارة المركزية على اختصاص الادارة اللامركزية**

اذا كان للادارة اللامركزية مباشرة اختصاصاتها المخولة لها قانوناً على نحو من الاستقلال لانها تستمد اختصاصها من القانون وليس من السلطة المركزيّة الا ان هذا الاستقلال ليس مطلقاً وانما تباشرالادارة المركزية نوعاً من الرقابــة (الوصاية) على اعمال الادارة اللامركزية وذلك بموجب ما يعطيها القانون

من الاختصاصات المحددة، كالاذن السابق والتصديق اللاحق والالغاء بالنسبة لبعض القرارات اذا كانت غير مشروعة وفي هذه الحالة على الادارة المركزية ان تلتزم حدود هذه الاختصاصات فلا تتجاوزها (لا رقابة بلا نص ولا رقابة خارج حدود النص) (رقابة وليست سلطة رئاسية) فلا تحل نفسها محل الادارات اللامركزية لمباشرة بعض اختصاصاتها الا اذا توفرت شروط الحلول وهي:

1- نص القانون.

2- امتناع الادارات اللامركزية على اتخاذ قرار رغم تنبيهها فتحل السلطة المركزية محلها استثناءً، او ان تقوم بتعديل بعض القرارات التي تصدرها الادارة اللامركزية في حين ان القانون لا يخولها سوى التصديق او عدم التصديق على تلك القرارات.

وقد اشار القضاء الاداري المصري في بعض احكامه الى بعض هذه العيوب التي تصيب القرارات الادارية المركزية، ومن ذلك ما ذهبت اليه محكمة القضاء الاداري المصرية، من (ان وزير التربية وان كان الرئيس الاعلى للجامعة الا ان سلطته لا تتجاوز الحدود التي نص عليها القانون صراحةً ومن ثم فأن مباشرة وزارة التربية بداءةً لحق جامعة القاهرة في التقاضي ينطوي على مخالفة لقانون الجامعة وتجاوز من جانبها في أستعمال حقها في الاشراف على الجامعة الى حد مباشرة الحقوق التي تملكها هذه الاخيرة على وجه الاستقلال) وذهبت المحكمة نفسها الى ان (من المسلم به فقهاً وقضاءً ان علاقة الحكومة المركزية بالمجالس البلدية والقروية ان هي الا وصاية ادارية وليست سلطة رئاسية وبناء على ذلك فأن الاصل ان وزير الشؤون البلدية والقروية لا يملك بالنسبة لقرارات هذه المجالس سوى التصديق عليها كما هي او عدم التصديق عليها كما هي دون ان يكون له حق تعديل هذه القرارات.

تفويض الاختصاص  المقصود بتفويض الاختصاص في مجال النشاط الاداري هو آن يعهد عضو اداري ببعض اختصاصاته لعضو اداري آخر ليمارس مؤقتاً هذه الاختصاصات بدلاً عنه اذا جاز القانون ذلك.

ذلك ان صاحب الاختصاص ليس كمن يملك حقاً  يستعمله متى شاء ويتنازل عنه متى رأى ذلك، وانما ينبغي عليه ان يمارسه شخصيا دون ان يكون له التخلي عنه مالم يكن هناك نص قانوني يجيز له التفويض  ان الهدف من التفويض هو للتخفيف عن كاهل بعض الموظفين المنوطة بهم سلطات متعددة ورغبة في تدريب اعضاء الادارة من الكوادر الوسطى على تحمل المسؤولية واتخاذ القرارات.

**ويوجد نوعان من التفويض:**

**الاول**: تفويض السلطة(تفويض الاختصاص) والثاني تفويض التوقيع.

والنوع الاول يؤدي الى تعديل ترتيب الاختصاص بين اعضاء الادارة ويتمثل بأنتقال الاختصاص من عضو الى آخر.

**أما النوع الثاني** : فيهدف الى ان يتخفف صاحب الاختصاص الاصيل من بعض أعباءه المادية والخاصة بمجرد التوقيع ويعهد به الى عضو اخر ليمارسة بدلاً عنه وفي هذه الحالة يتخذ من فوض اليه التوقيع القرار باسم صاحب الاختصاص الاصيل.

بما ان تفويض الاختصاص يؤدي الى تعديل ترتيب الاختصاص فمعنى ذلك انه يؤدي الى تخلي المفوض مدة التفويض عن ممارسة اختصاصة، أما تفويض التوقيع فلا يؤدي الى فقدان المفوض لحقه في ممارسة اختصاصه.

وتفويض الاختصاص يوجه الى العضو الاداري بصيغة شاغل منصب مهني ومن ثم اذا ما تغير هذا العضو فأن التفويض ينتقل الى خلفة في المنصب، وعلى العكس من ذلك فان تفويض التوقيع ذو طابع شخصي ومن ثم يسقط بتغيير المفوض والمفوض اليه.

وتختلف قوة القرارات المتخذه بموجب التفويض في الاختصاص والتفويض في التوقيع من حيث التدرج فالقرار بموجب تفويض الاختصاص يأخذ مرتبة العضو المفوض اليه في السلم الاداري.

اما القرار الصادر بموجب التفويض بالتوقيع يأخذ مرتبة العضو صاحب الاختصاص الاصيل في السلم الاداري.

وقضى مجلس شورى الدولة اللبناني في قراره 213 في 1991/1/6 (عدم مراعاة صلاحية السلطات التأديبية تتعلق بالانتظام العام، لايمكن تفويض الصلاحيات التأديبية الا بنص صريح يسمح بذلك.

وفي اطار نظام تفويض الاختصاص نصت المادة ( 123 )من دستور جمهورية العراق على انه (يجوز تفويض سلطات الحكومة الاتحادية للمحافظات أو بالعكس، بموافقة الطرفين وينظم ذلك بقانون.

**ثانيا: عيب الاختصاص المكاني**

يقصد بعيب الاختصاص المكاني مباشرة الجهة الادارية الاختصاص خارج النطاق الاقليمي المحدد لها، فأن كان لجهات الادارة المركزية ان تمارس اختصاصها على نطاق اقليم الدولة كله، فأن جهات الادارة المحلية أوالاقليمية يجب ان تمارس اختصاصها في النطاق الاقليمي المحدد لها، ومن ذلك عدم جواز ان يمارس المحافظ اختصاصه الا في نطاق محافظته ومن ثم اذا اتخذ قراراً يمتد اثره الى محافظة اخرى كان قراره معيباً بعيب عدم الاختصاص من حيث المكان

وبموجب دستور العراق لسنة 2005 لايجوز للسلطة الاتحادية ان تمارس صلاحياتها مكانيا في الاقاليم فيما عدا ماخصها بها الدستور، حيث نصت المادة ( 121 )على انه:

**اولاً:** لسلطات الاقاليم الحق في ممارسة السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وفقا لاحكام هذا الدستور، باستثناء ما ورد فيه من اختصاصات حصرية للسلطات الاتحادية.

### ثالثا: عيب الاختصاص الزماني:

يقصد به مباشرة الجهة الادارية لاختصاصها دون التقيد بالحدود الزمنية له ومعنى ذلك انه لايجوز للموظف العام مباشرة وظيفته الا خلال الفترة الزمنية التي يتولى فيها هذا المنصب، فاذا قام سبب من اسباب انتهاء الخدمة فيه كالاحالة على التقاعد او الاستقالة او النقل الى وظيفة اخرى، امتنع عليه مباشرتها، والا كانت قراراته مشوبة بعيب عدم الاختصاص.

### ويكون الاختصاص مقيداً من حيث الزمن من ثلاث نواحي:

أ- لايمكن لاية جهة ادارية او عضو اداري ان يمارس ماهو محدد لها من اختصاص الا في الوقت الذي يتقلد فيه المنصب و يحل هذا الوقت بتوقيع القرار الاداري بتعيينه او ابرام العقد بتعيينه او بتوقيع قرار تشكيل اللجنة.

ب- لايمكن للمجالس الادارية ان تباشر اختصاصها الاخلال انعقاد جلساتها كما ان مباشرة المجلس لاختصاصه مقيد بمدة ولايته ومقيد كذلك بأدوار انعقاده.

ج- تفقد الجهة الادارية اختصاصها بانتهاء تقلدها للمنصب او انهاء مدة ولايتها وعلى سبيل الاستثناء في بعض الحالات ولتأمين استمرارية المرفق العام في حالة عدم تعيين خلف لتلك الجهة الادارة يمكن لها الاستمرار مدة اضافية في مباشرة اختصاصاتها الى ان يعين خلفا لها بموجب التشريع اوأستناداً للمبادىء العامة.

من ذلك، ما هو متعارف عليه بالنسبة للوزراء المستقيلين حيث يستطيعون الاستمرار في انجاز الامور المعتادة او الجارية على الرغم من قبول استقالتهم لحين تعيين خلف لهم ويعترف القضاء الفرنسي بحق تحديد ما يعتبر من الامور الجارية وما يخرج عن هذا المعنى ومن ثم يحكم بالغاء القرارات والاجراءات الصادرة من قبل الحكومة المستقيلة او الوزير المستقيل التي تتجاوز مفهوم الشؤون الجارية لانها تكون صادرة من جهة غير مختصة.

ومن المقرر فقهاً وقضاءً ان صفة الموظف العام تبقى ملازمة للشخص الى اللحظة التي يتحقق فيها سبب من اسباب انتهاء خدمته ومن ثم اي قرار يتخذه الموظف بعد ذلك يصدق عليه وصف القرار المنعدم لصدوره من المغتصب على النحو التالي:

1- **حالة العزل:**

تزول صفة الموظف العام بإبلاغ القرار للموظف أو بمضي مدة معينة على النشر عند غيابه.

2- **حالة الاستقالة**

تزول صفة الموظف العام من تاريخ قبول الاستقالة او بإنقضاء المدة المحدودة قانوناً من تاريخ ايداعه.

3- **حالة العزل:**

كعقوبة تبعية لعقوبة جنائية او كعقوبة تكميلية لعقوبة جنائية تزول صفة الموظف بإصدار الحكم.

4- **التعيين المؤقت:**

بالنسبة للموظف المعين لمدة محددة فصفته تزول بانتهاء المدة.

**5- التقاعد**

بالنسبة لانهاء الخدمة لبلوغ السن القانونية لانتهاء الخدمة فان صفة الموظف العام تنتهي بقوة القانون بتاريخ بلوغ هذه السن حتى لو صدر قرار الاحالة الى التقاعد بعد ذلك اما اذا صدر القرار من الجهة المختصة بمد الخدمة قبل بلوغ السن المقررة لترك الخدمة فتستمر صفة الموظف العام الى نهاية المدة الجديدة وقد يكون القرار المتخذ بمد المدة معيباً وبهذه الحالة تستمر فيه صفة الموظف العام على اساس من نظرية الموظف الفعلي في الظروف الاعتيادية اذا توفرت شروطها.

**6-** في حالة ان يقوم سبب لانتهاء الخدمة بالنسبة لبعض الموظفين او المجالس مع وجود نص قانوني يسمح لها بالاستمرار في ادائهم لوظائفهم الى ان يعين من يخلفهم

فان صفة الموظف العام تبقى ملازمة له وتبقى قراراته منتجة لاثارها الى التاريخ الذي يحل محله فيه شخص اخر او مجلس اخر.

7- في حالة ان يصدر قرار اداري بفصل موظف ثم يصدر بعد ذلك حكم قضائي بالغاء قرار الفصل فان حكم القرارات التي يتخذها الموظف خلال المدة بين قرار الفصل وحكم الالغاء يرجع الى تاريخ اصدار قرار الفصل واعتباره كأن لم يكن.

كما ان صفة الموظف العام لا تنقطع بالنسبة للتصرفات والقرارات الداخلة بأختصاصه والتي يأمر بها بعد انتهاء ساعات الدوام الرسمي المقررة كما انها لا تنقطع في حالة تمتع الموظف باجازة مقررة قانوناً ومن ثم يستطيع الموظف العودة الى ممارسة اختصاصه قبل انتهاء مدة الاجازة ولكن شرط ان يعلن رغبته على نحو كاف من الوضوح وان تكون القرارات مما يملك اتخاذها حتى لو اهمل الموظف تلك الشكلية الخاصة بالاعلان وذلك لان الاعلان يخلق غرضاً داخلياً وهو غير موجه لعامة الناس ومن قبيل القيدود الزمنية لمارسة الاختصاص مانصت عليه المادة (72) من دستور جمهورية العراق من انه.

**اولاً:** تحدد ولاية رئيس الجمهورية باربع سنوات ويجوز اعادة انتخابه لولاية ثانية فحسب.

**ثانياً** أ- تنتهي ولاية رئيس الجمهورية بانتهاء دورة مجلس النواب.

ب- يستمر رئيس الجمهورية بممارسة مهماته إلى مابعدانتهاء انتخ ابات مجلس النواب الجديد واجتماعه، على ان يتم انتخاب رئيس جديد للجمهورية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ اول انعقاد له

ج- في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية لأي سبب من الأسباب، يتم انتخاب رئيس جديد لاكمال المدة المتبقية لولاية رئيس الجمهورية.

**القضاء الاداري في القانون المصري**

التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة يقتضي التعرض لعدة مقدمات هامة هي التشكيل القانوني لمجلس الدولة يتشكل مجلس الدولة من:

القسم القضائي

قسم الفتوى .

قسم التشريع

"المادة الثانية من القانون 47 لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة" القسم القضائي بمجلس الدولة

**ويتكون القسم القضائي من**

المحاكم الإدارية العليا محكمة القضاء الإداري المحاكم الإدارية المحاكم التأديبية هيئة مفوضي الدولة

- **المادة الثالثة من القانون47 لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة"**

قسم الفتوى بمجلس الدولة يتكون قسم الفتوى من إدارات مختصة لرئاسة الجمهورية ورئاسة الوزراء والوزارات والهيئات العامة، ويرأس كل إدارة منها مستشار أو مستشار مساعد ويعين عدد الإدارات وتحدد دوائر اختصاصها بقرار من الجمعية العمومية للمجلس، وتختص الإدارات المذكورة بإبداء الرأي في المسائل التي يطلب فيها إبداء الرأي

" **المادة 58من القانون 47 لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة قسم التشريع بمجلس الدولة :**

يشكل قسم التشريع من أحد نواب رئيس المجلس ومن عدد كاف من المستشارين والمستشارين المساعدين ويلحق به نواب ومندوبون

- **المادة 62من القانون 47 لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة"**

محاكم مجلس الدولة( اختصاصها تشكيلها الإجراءات أمامها

- الطعن علي أحكامها ) مقدمة في اختصاص محاكم مجلس الدولة حددت المادة العاشرة من القانون 47 لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة اختصاص محاكم

مجلس الدولة بنصها  تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الاتية  وقبل التعرض للمسائل التي تختص بها محاكم مجلس الدولة علي تعددها واختلاف مستوياتها نقرر أن المشرع أورد لمحاكم مجلس الدولة تلك الاختصاصات علي سبيل الانفراد بنصه  تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالمسائل الأتية... الاختصاص العام والشامل لمحاكم مجلس الدولة  المعني المقصود يقصد بالاختصاص العام والشامل لمحاكم مجلس الدولة اختصاص كل محاكم مجلس الدولة كجهة قضاء واحدة تتنوع بداخلها المحاكم وتتعدد وفق الاختصاص المحدد لكل محكمة علي حدة،وتختص محاكم مجلس الدولة وكما حددت ذلك المادة العاشرة من القانون 47 لسنة1972بـ:

**أولا:** الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية.

**ثانيا:** المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم.

**ثالثا:** الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائيةالصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو منح العلاوات

**رابعا:** الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي

**خامسا:** الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية  النهائية.

**سادسا:** الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهة الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم وفقا للقانون الذي ينظم نظر هذه المنازعات أمام مجلس الدولة.

**سابعا** دعوي الحسبة.

**ثامنا:**الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية لها اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم في

منازعات العمل وذلك متي كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أوعيبا في الشكل او مخالفة القوانين واللوائح أوالخطاء في تطبيقها أو تأويلها

**تاسعا:** الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

**عاشرا** طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البنود السابقة سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية.

**حادي عشر:** المنازعات الخاصة بعقود الالتزام أو الأشغال العامة أو التوريد أو بأي عقد إداري أخر ثاني عشر الدعاوى التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون

**ثاني عشر:** الطعون في الجزاءات الموقعة علي العاملين بالقطاع العام في الحدود المقررة قانوناً.

**ثالث عشر** سائر المنازعات الإدارية ويشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية آن يكون مرجع الطعن عدمالاختصاص أو عيبا في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطاء في تطبيقها أوتأويلها أو إساءة استعمال السلطة ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح.

**أولا محكمة القضاء الإداري:**

تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في المسائل المنصوص عليها في المادة 10 عدا ماتختص به المحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية ، كما تختص بالفصل في الطعون التي ترفع إليها عن الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية، ويكون الطعن من ذوي الشأن أومن رئيس هيئة مفوضي الدولة وذلك خلال ستين يوما من تاريخ صدور الحكم المادة 13 من القانون 47 لسنة بشأن مجلس الدولة محكمة القضاء الإداري هي المحكمة صاحبة الولاية والاختصاص العام في مجال المنازعات الإدارية إلي الحد الذي دفع بالبعض من الفقه إلى تشبيهها بالمحكمة الابتدائية أوالكلية في النظام القضائي العام ويمكن القول في تحديد

المنازعات الداخلة في اختصاصها بأنها كافة المنازعات الإدارية الغير داخلة في اختصاص المحاكم الإدارية، والتي تعد بالنسبة لها بمثابة المحاكم الجزئية للمحاكم الكلية أو الابتدائية، ويرأس هذه المحكمة نائب رئيس مجلس الدولة وتصدر هذه المحكمة كافة أحكامها من ثلاثة مستشارين.

اختصاص محكمة القضاء الإداري كمحكمة أول درجة تحديد الدعاوى التي تختص بها محكمة القضاء الإداري وفق نص المادة 10 من القانونرقم 47 لسنة 1972م

**أولاً** : الطعون الخاصة بانتخابات المجالس المحلية.

**ثانياً**: المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم

**ثالثاً** الطلبات التي يقدمها ذوي الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرتبالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات

**رابعاً**: الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإداريةالصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي

**خامساً** الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإداريةالنهائية.

**سادساً**: الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم وفقاً للقانون الذي ينظم كيفية نظر هذه المنازعات أمام مجلس الدولة

**سابعاً** دعاوى الجنسية

**ثامناً**: الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية لها اختصاص قضائي، فيما عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل وذلك متى كان مرجع الطعن، عدم الاختصاص أو عيبا في الشكل أو مخالفة للقوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها

**تاسعاً:** الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميين بإلغاء القرارات النهائيةللسلطات التأديبية.

**عاشراً:** طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البنود السابقة سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية

**حادي عشر :** المنازعات الخاصة بعقود الالتزام أو الأشغال العامة أو التوريد أو بأيعقد إداري آخر

**ثاني عشر :** الدعاوى التأديبية المنصوص عليها في هذا القانون.

**ثالث عشر :** الطعون في الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام في الحدودالمقررة قانونا

**رابع عشر :** سائر المنازعات الإدارية ويشترط في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيبا في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أوتأويلها أو إساءة استعمال السلطة ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح القيد الوارد علي اختصاص محكمة القضاء الإداري ...؟ عن ذلك القيد تتحدث المادة 13 من القانون 47 لسنة 1972 فتتصّ تختص محكمةالقضاء الإداري بالفصل في المسائل المنصوص عليها في المادة 10 عدا ما تختص به المحاكم الإدارية والمحاكم التأديبيّة ومعني ما سبق انه يجب التعرض لاختصاص المحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية المتعلق بنص المادة 10 من القانون 47 لسنة1972 وهو ما سيلي في الصفحات اللاحقة عن اختصاص محكمة القضاء الإداري كمحكمة استئنافية تتحدث المادة 13 من القانون 47لسنة 1972 تختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في، كما تختص بالفصل في الطعون التي ترفع إليها عن الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية ،ويكون الطعن من ذوي الشأن أو من رئيس هيئة مفوضي الدولة وذلك خلال ستين يوما من تاريخ صدور الحكمّ الطعن بالاستئناف أمام محكمة

القضاء الإداري يتم الطعن بالاستئناف أمام محكمة القضاء الإداري خلال ستين يوماً 60 يوماً من تاريخ صدور الحكم من المحاكم الإدارية .ويترتب على عدم تقديم الطعن خلال هذه المدة المحدودة قانوناً سقوط الحق في طلب الاستئناف

**ويراعي الأتي**

-يجوز التدخل في الخصومة لأول مرة أمام محكمة القضاء الإداري باعتبارها محكمة استئنافية بالنسبة لأحكام المحاكم الإدارية أي الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية

-لا يترتب على الطعن بالاستئناف أمام هذه المحكمة وقف تنفيذ الحكم المطعون فيهإلا إذا أمرت المحكمة بذلك مقر محكمة القضاء الاداري مدينة القاهرة وأجاز المشرع إنشاء دوائر لمحكمة القضاءالإداري في المحافظات الأخرى وقد أصدر السيد المستشار رئيس مجلس الدولة القرار رقم38 لسنة 1973 بإنشاء دائرة لمحكمة القضاء الإداري يكون مقرها مدينة الإسكندرية،ثم أصدر القرار رقم 275 لسنة 1978 بإنشاء دائرة لمحكمة القضاء الإداري بمدينةالمنصورة.

- **دوائر محكمة القضاء الإداري بالقاهرة ست دوائروهي:**
  - دائرة الأفراد
  - دائرة الجزاءات
  - دائرة الترقيات
  - دائرة التسويات
  - دائرة العقود
  - الدائرة الاستئنافية.

في مجال توزيع الاختصاص بين دوائر محكمة القضاء الإداري فإن المنازعات الإدارية الخاصة بالحكومة ووحداتها والهيئات والمؤسسات العامة بالإسكندرية ومطروح والبحيرة يكون الاختصاص فيها لدائرة محكمة القضاء

الإداري في الإسكندرية تختص دائرة محكمة القضاء الإداري بالمنصورة بمنازعات الحكومة ووحدات الحكم المحلي والهيئات العامة والمؤسسات في محافظات الدقهلية، دمياط، الشرقية، الإسماعيلية، وبور سعيد.

## ثانياً المحاكم الإدارية

المحاكم الإدارية تختص المحاكم الإدارية بالفصل في الآتي الفصل في طلبات إلغاء القرارات المنصوص عليها في البنود ثالثا ورابعا من المادة 10متي كانت متعلقة بالموظفين العموميين من المستوي الثاني والثالث ومن يعادلهم

وفي طلبات التعويض المترتبة علي هذه القرارات الفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لمن ذكروا في البند السابق أو لورثتهم الفصل في المنازعات الواردة في البند الحادي عشر من المادة 10 متي كانت قيمةالمنازعة لا تجاوز خمسمائة جنية (المادة 14 من القانون 47 لسنة بشأن مجلس الدولة ) معيار التفرقة بين اختصاص محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية هو معيار قيمة النزاع وأهمية الوظيفة المرجع في تعيين اختصاص كل من محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية هو أهميةالنزاع ويستند معيار الأهمية في هذا المقام إلى قاعدة مجردة مردها قيمة النزاع كماهو الشأن في توزيع الاختصاص بالنسبة للعقود الإدارية، والى مستوى الوظيفة التي يشغلهاالموظفون العموميون وخطورتها ومسئولياتها وما إلى ذلك من معايير يراعى فيها الموازنة بين الوظائف ذات الأهمية والقليلة الأهمية وما يعادلها وذلك بالنسبةللمنازعات الخاصة بالموظفين العموميين، نكرر أن معيار التفرقة بين اختصاص محكمةالقضاء الإداري والمحاكم الإدارية هو معيار قيمة النزاع وأهمية الوظيفة التي يشغلها الموظفون العموميون لدى التنازع أمام المحاكم الإدارية، وهذه المحكمة (القضاء الإداري) تعد محكمة استئنافية بالنسبة للمحاكم الإدارية فقط ولا تعد كذلك بالنسبة للمحاكم التأديبية، وبذلك يصح القول بأن محكمة القضاء الإداري صاحبةالولاية والاختصاص باستئناف جميع أحكام المحاكم الإدارية التي يطعن فيها أصحاب

الشأن إذ أنه لا يجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في أحكام المحاكم الإدارية مباشرة.

**مقار المحاكم الإدارية وتشكيلها :**

يقع مقار المحاكم الإدارية في القاهرة و الإسكندرية والمنصورة وطنطا وأسيوط ويجوزلرئيس مجلس الدولة إنشاء محاكم إدارية أخرى،وقد صدرت قرارات من رئيس مجلس الدولة بإنشاء محكمة المنصورة،وطنطا،وأسيوط وتشكل دوائر المحاكم الإدارية برئاسةمستشار مساعد ، وعضوية أثنين من النواب على الأقل،ويحدد لهذه المحاكم نائب لرئيس مجلس الدولة من نوابها يحدد اختصاصاتها وينظم العمل بها .

**ثالثاً المحكمة الإدارية العليا:**

هي أعلى درجات التقاضي في المنازعات الإدارية وهى أعلى المحاكم لدى مجلس الدولة، مقرها مدينة القاهرة ورئيسها هو رئيس مجلس الدولة وتصدر أحكامها من خلال دوائر من خمسة مستشارين،وبهذه المحكمة أكثر من دائرة لفحص الطعون وتشكل من ثلاثة مستشارين

وتختص هذه المحكمة بنظر الطعون الصادرة من محكمة القضاء الإداري والمحاكم التأديبية في الأحوال التي نصت عليها المادة (23) من قانون مجلس الدولة رقم 47لسنة 1972 والسابق الإشارة إليها المحكمة الإدارية العليا كمحكمة طعون يجوز الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة من محكمة القضاءالإداري أو من المحاكم الإدارية والتأديبية وذلك في الأحوال الآتية إذا كان الحكم المطعون فيه مبنيا علي مخالفة القانون أو خطاء في تطبيقه أو تأويله إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات اثر في الحكم إذا صدر حكم علي خلاف حكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه سواء دفع بهذا الدفع أولم يدفع ( المادة 23 من القانون رقم 1972/47).

**رابعا المحكمة الإدارية العليا ومحكمة النقض:**

يجمع بين محكمة النقض والمحكمة الادارية العليا أولا أن كلاهما محكمة قانون لامحكمة واقع وتختلف المحكمة الإدارية العليا عن محكمة النقض من حيث ميعاد الطعن وشكل الطعن وإجراءاته وكيفية الحكم فيه.

كيفية الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا يمر الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا بعدد من المراحل تبدأ بمرحلة إعداد الطعن وتستمر في تواصل إلى مرحلة إصدار المحكمة الإدارية العليا لحكمها :

**المرحلة الأولي :**

إعداد الطعن يعد الطعن ويودع قلم كتاب المحكمة الإدارية العليا ، ويجب أن يوقع على الطعن محام من المحامين المقبولين أمام هذه المحكمة (مقيد استئناف) ويجب أن يتضمن التقرير بالطعن علاوة على البيانات الآتية أسماء الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم بيان الحكم المطعون فيه وتاريخه بيان الأسباب التي بنى عليها الطعن طلبات الطاعن.

**المرحلة الثانية:**

إيداع الكفالة تودع كفالة قدرها عشرة جنيهات، وهذه الكفالة تتم مصادرتها بمعرفة دائرة فحص الطعون المختصة حال الحكم برفض الطعن وكفالة الطعن لا تسرى على الطعون التي ترفع من الوزير المختص وهيئة مفوضي الدولة ورئيس الجهاز المركزي للمحاسبات،ومديروالنيابة الإدارية .

**المرحلة الثالثة:**

نظر لجنة فحص الطعون الحكم في الطعن بمجرد إيداع صحيفة الطعن بقلم كتاب المحكمة الإدارية العليا تنظره دائرة فحص الطعون بعد سماع إيضاحات مفوضي الدولة وذوى الشأن أن كان لذلك مقتضى،والغاية من عرض الطعن علي دائرة فحص الطعون تقدير كون الطعن جدير بالعرض علي المحكمة الإداريةالعليا أم لا ويكون الطعن جديراً بالعرض على المحكمة الإدارية العليا إذا

كان الطعن يتقضى تقرير مبدأ قانوني جديد أو أن الطعن حاز قبول دائرة فحص الطعون أماإذا لم يلقى قبول دائرة الفحص المشار إليها شكلا وأنه غير جدير بالعرض على المحكمةالإدارية العليا حكمت برفضه، ويتم التأشير على الطعن المقبول من قبل قلم كتاب المحكمة الإدارية العليا ويتم إخطار ذوى الشأن وهيئة مفوضي الدولة بهذا القرار، ولا يعد إحالة الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا للنظر فيها نهاية الأمر إذ أن المحكمة الإدارية العليا يمكنها الحكم بعدم القبول أو رفض الطعن من الناحية الموضوعية صاحب الحق في الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا يكون الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا جائزا لذوى الشأن ولرئيس هيئة مفوضي الدولة وذلك في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري والمحاكم التأديبية، أما الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري في الطعون المقامة أمامها في أحكام المحاكم الإدارية باعتبارها محكمة استئنافيه فانه لا يجوز الطعن فيها إلا لرئيس هيئة مفوضي الدولة، وذلك إذا صدر الحكم من محكمة القضاء الإداري في الطعون المقامة أمامه باعتبارها محكمة استئنافية على خلاف ما جرى علية قضاء المحكمةالإدارية العليا، أو إذا كان الفصل في الطعن يتقضى تقرير مبدأ قانوني لم يسبق للمحكمة الإدارية العليا تقريره من قبل.

**حق الغير في الطعن:**

استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا على أنه يحق للخصم المتدخل إنضامياً للجهة الإدارية الطعن متى صدر الحكم في مواجهته ماسا بمركزه القانوني (الطعن رقم 1533 لسنة 5 ق عليا جلسة 1962/4/28 أبو شادي ص 1300).

**تبرير منح الغير حق الطعن**

لامناص من رفع ضرر التنفيذ عن هذا الغير، الذي لم يكن طرفا فى المنازعة، وذلك بتمكينه من التداعي بالطعن في هذا الحكم من تاريخ علمه به

حتى يجد له قاضيا يسمع دفاعه وينصفه أن كان ذا حق في ظلامته مادام قد استغلق عليه سبيل الطعن في هذا الحكم أمام محكمة أخرى،وذلك كي لا يغلق عليه نهائيا وهو الحسن النية الأجنبي عن المنازعة التي صدر فيها الحكم سبيل الالتجاء إلى القضاء والقول بغير هذا فيه حرمان لصاحب المصلحة الحقيقية من حق اللجوء إلى القضاء تظلما من حكم فى منازعه لم يكن فيها طرفا ،ولم يعلن بها ومست آثار هذا الحكم حقوقا له.(الطعن رقم 1533 لسنة 5 ق عليا جلسة 1962/4/28 أبو شادي ص 1300 ) ميعاد الطعن أمام الإدارية العليا تنص المادة 44 من القانون رقم 47 لسنة 1972 ميعاد رفع الطعن إلى المحكمة الإداريةالعليا ستون يوما من تاريخ صدور الحكم المطعون فيه بدء ميعاد الطعن ميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا يبدأ من صدور الحكم المطعون فيه ولمدة ستون يوما ويرجع إلى قواعد قانون المرافعات في بيان كيفية حساب ميعاد الطعن أو مواعيد المسافة في حالة السفر من مكان بعيد.

**التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة**

**رابعاً:** المحكمة التأديبية المحاكم التأديبية- ماهيتها اختصاصها

المحكمة التأديبية أحد محاكم مجلس الدولة التي نصت عليها المادة الثالثة من القانون 47 لسنة 1972 بشأن مجلس الدولة، وكما يتضح من مسمي هذه المحكمة فإنهاتختص بنظر الدعاوى الخاصة بتأديب الموظفين العموميين العاملين بالجهات الإدارية للدولة، ووحدات الحكم المحلى،والعاملين بالهيئات والمؤسسات العامة، أعضاءمجالس الإدارة المشكلة طبقاً للقانون-والعاملون بالجمعيات والهيئات التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية.

**تنص المادة 15من القانون رقم47 لسنة 1972:**

**تختص المحاكم التأديبية بنظر الدعاوى التأديبية عن المخالفات المالية والإدارية التى تقع من:**

**أولاً:** العاملين المدنيين بالجهاز الإداري للدولة في وزارات الحكومة ومصالحها وحدات الحكم المحلى والعاملين بالهيئة العامة والمؤسسات العامة وما يتبعها منوحدات وبالشركات التى تضمن لها الحكومة حدا أدنى من الأرباح.

**ثانياً:** أعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقا لقانون العمل وأعضاءمجالس الإدارة المنتخبين طبقاً لأحكام القانون رقم 141 لسنة 1983 المشار إليه

**ثالثاً:** العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية ممن تجاوز مرتباتهم خمسة عشر جنيهاً شهرياً كما تختص هذه المحاكم بنظر الطعون المنصوص عليها فى البندين تاسعا وثالث عشر من المادة العاشرة اختصاص المحكمة التأديبية بالطعون في قرارات السلطة التأديبية وكافة المسائل المتفرعة عن التأديب المسائل المتفرعة عن التأديب هي

1- طلبات وقف الأشخاص المشار إليهم في المادة 15 من القانون رقم 47لسنة 1972.

2 طلبات مد وقف هؤلاء الأشخاص عن العمل.

3- طلبات صرف المرتب كله أو بعضه أثناء مدة الوقف عن العمل الإحالة للمحكمة التأديبية كيف تتم إجراءاتها إذا ارتأت النيابة الإدارية أن المخالفة المعروضة عليها تستوجب جزاءاً يزيد على خصم 15 يوماً تقوم بإحالة مرتكب المخالفة إلى المحكمة التأديبية وفق التالي :

**أولا:** تقوم النيابة الإدارية بإحالة الدعوى للمحكمة التأديبية وفق نص المادة 14من قانون النيابة الإدارية رقم 117 لسنة 1958، وعن حق النيابة الإدارية في إصدارأمر الإحالة

**ثانياً:** كما أنه يمكن للجهة الإدارية التابع لها الموظف المخالف أحالته للمحكمة التأديبية رأساً وبحياده أساسية منها أو تعقيباً على قرار النيابة الإدارية بالحفظ

يكون أمر الإحالة من الجهة الإدارية مباشرة بطلب ذلك من النيابة الإدارية على أن تقوم النيابة بإقامة الدعوى على المخالف بعد أن انتهت الجهة الإدارية من أجراء التحقيقات اللازمة بمعرفتها ،وتلتزم النيابة الإدارية بإقامة الدعوى ولها أن تستوي التحقيق إذا رأت وجهاً لذلك،كما يمكن للجهة الإدارية أعاده الأوراق للنيابة الإدارية بشأن مخالفة أحد موظفيها بعد قرار النيابة الإدارية بالحفظ إذارأت الجهة الإدارية أنه لا وجه للحفظ وأن مخالفته أحالته للمحكمة التأديبية لاستخفافه جزءاً يزيد على خمسة عشر يوماً وتلتزم النيابة الإدارية أيضاً فى هذه الحالة بإقامة الدعوى على المخالف كرأي الجهة الإدارية.

**ثالثاً:** للجهاز المركزي للمحاسبات الحق في إحالة المخالفة التي يرتكبها أحد الموظفين العموميين إذا رأى أن ما اتخذته جهة الإدارة قبل الموظف المخالف من مجازاته بأقل من خمسة عشر يوما أو بحفظ الموضوع إلى المحكمة التأديبية على أن يتم إخطار النيابة الإدارية لتباشر مهمتها في إقامة الدعوى خلال خمسة عشر يومامن تاريخ الإحالة

- ويجدر الإشارة إلى أن النيابة الإدارية كما يستبن من الاستعراض السابق هي صاحبةالولاية والاختصاص في مباشرة الدعوى التأديبية أمام المحاكم التأديبية، وتبدأالإجراءات المنوطة بالنيابة الإدارية بأعداد قرار الإحالة وتقرير الاتهام ويودع ملف التحقيق سكرتارية المحكمة التأديبية .

**اختصاص المحاكم التأديبية :**

**تختص المحاكم التأديبية بنظر الدعوى التأديبية عن المخالفات المالية والإدارية التي تقع من**

**أولا** العاملين المدنيين بالدولة في وزارات الحكومة ومصالحها ووحدات الحكم المحلي والعاملين بالهيئات العامة والمؤسسات العامة وما يتبعها من وحدات وبالشركات التي تضمن لها الحكومة حداً أدني من الأرباح.

**ثانياً:** أعضاء مجالس إدارة التشكيلات النقابية المشكلة طبقا لقانون العمل وأعضاءمجلس الإدارة المنتخبين طبقا لأحكام القانون 1414 لسنة 1963.

**ثالثا:** العاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية ممن تجاوز مرتباتهم خمسة عشر جنيها شهريا كما تختص هذه المحاكم بنظر الطعون المنصوص في البندين تاسعا وثالث عشر من المادةالعاشرة المادة 15 من القانون 47 لسنة بشأن مجلس الدولة

**مستويات المحاكم التأديبية المحاكم التأديبية نوعان -**

1- المحاكم التأديبية للعاملين من المستوى الثالث والثاني والأول وما يعادلهم.

2- المحاكم التأديبية من مستوى الإدارة العليا ومن يعادلهم القيد الوارد بالمادة 17 يتحدد اختصاص المحكمة التأديبية تبعا للمستوى الوظيفي للعامل وقت الدعوى وإذا تعددالعاملون المقدمون للمحكمة المختصة بمحاكمة أعلاهم في المستوى الوظيفي هي المختصة بمحاكمتهم جميعا ومع ذلك تختص المحكمة التأديبية للعاملين من المستوى الأول والثاني والثالث بمحاكمة جميع العاملين بالجمعيات والشركات والهيئات الخاصة المنصوص عليها في المادة 15.

**تشكيل المحاكم التأديبية ومقارها**

1- محاكم العاملين من مستوى الإدارة العليا تشكل من ثلاثة مستشارين

2- محاكم العاملين من المستوى الثالث والثاني والأول، ومن في مستواهم تشكل من رئيس الدائرة مستشار مساعد ، وأثنين من النواب عضوين مقار المحاكم التأديبية مقار المحاكم التأديبية من المستوى الأول، والثاني، والثالث، ومن فى مستواهم ( القاهرة، الإسكندرية، طنطا، المنصورة، أسيوط ) وما يستحدث من محاكم تنشأبقرارات من مجلس الدولة، أما مقار المحاكم التأديبية للعاملين من مستوى الإدارةالعليا مقرها القاهرة، والإسكندرية.

**التنازع على الاختصاص بين المحاكم التأديبية** :التنازع على الاختصاص بين المحاكم التأديبية تكون مرجعيته للقرارات الصادرة من مجلس الدولة في هذا الشأن،ولكن المعيار الذي يؤخذ عليه في تحديد الاختصاص المكاني للمحكمة هو مكان الجهة التي يتبعها مرتكب الفعل الخطأ وقت وقوع المخالفة .

**إعلان الدعوى التأديبية ونظرها والحكم فيها:**

**أولا:** تقام الدعوى التأديبية وفقاً لنص المادة 34 من القانون 47 لسنة 1972 من النيابة الإدارية بإيداع أوراق التحقيق وقرار الإحالة قلم كتاب المحكمة المختصة و يجب أن يتضمن القرار المذكور بيانا بأسماء العاملين وفئاتها والمخالفات المنسوبة إليهم والنصوص القانونية الواجبة التطبيق

**ثانياً:** تنظر الدعوى التأديبية وفقاً لنص المادة 34 من القانون 47 لسنة 1972 كذلك في جلسة تعقد خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إيداع هذه الأوراق قلم كتاب المحكمة،ويتولى رئيس المحكمة تحديدها خلال الميعاد المذكور على أن يقوم قلم كتاب المحكمة بإعلان ذوى الشأن بقرار الإحالة وتاريخ الجلسة خلال أسبوع من تاريخ إيداع الأوراق،ويكون الإعلان في محل إقامة المعلن إليه أو في محل عمله بخطاب موصى عليه مصحوب بعلم الوصول الفصل على وجه السرعة تفصل المحكمة التأديبية وفقاً لنص المادة 35 من القانون 47لسنة 1972 في القضايا التي تحال إليها على وجه السرعة وعلى الوزراء والرؤساءالمختصين موافاة المحكمة بما تطلبه من بيانات أو ملفات أو أوراق لازمة للفصل في الدعوى خلال أسبوع من تاريخ الطلب ولا يجوز تأجيل نظر الدعوى أكثر من مرة لذات السبب على ألا تجاوز فترة التأجيل اسبوعين،وتصدر المحكمة حكمها في مدة لا تجاوز شهرين من تاريخ إحالة الدعوى إليها.

**تحقيق الدعوى التأديبية:**

للمحكمة وفقاً لنص المادة 36 من القانون 47 لسنة 1972استجوب العامل المقدم للمحاكمة وسماع الشهود من العاملين وغيرهم ويكون أداءالشهادة أمام المحكمة بعد حلف اليمين ويسرى على الشهود فيما يتعلق بالتخلف عن الحضور والامتناع عن أداء الشهادة أو شهادة الزور الأحكام المقررة لذلك قانونا وتحرر المحكمة محضرا بما يقع من الشاهد وتحيله إلى النيابة العامة إذا رأت في الأمر جريمة ،وإذا كان الشاهد من العاملين الذين تختص المحاكم التأديبية بمحاكمتهم وتخلف عن الحضور بعد تأجيل الدعوى وإخطاره بالجلسة المحددة مرة أخرى أوامتنع عن أداء الشهادة، جاز لمحكمة أن تحكم عليه بالإنذارأو الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين.

حقوق المقدم إلى المحكمة التأديبية للعامل وفقاً لنص المادة 37 من القانون 47 لسنة 1972المقدم إلى المحكمة التأديبيةأن يحضر جلسات المحاكمة أو أن يوكل عنه محاميا وله أن يبدى دفاعه كتابة أو شفاهه،وللمحكمة أن تقر حضوره شخصيا إحالة المحكمة التأديبية الأمر إلى النيابة العامة وفقاً لنص المادة 39 من القانون 47 لسنة 1972 إذا رأت المحكمة أن الواقعة التي وردت بأمر الإحالة أو غيرها من الوقائع التي تضمنها التحقيق تكون جريمة جنائيةأحالتها إلى النيابة العامة للتصرف فيها وفصلت في الدعوى التأديبية،ومع ذلك إذاكان الحكم في دعوى تأديبية تتوقف على نتيجة الفصل في دعوى جنائية وجب وقف الأولى حتى يتم الفصل في الثانية ولا يمنع وقف الدعوى من استمرار وقف العمل وعلى النيابة الإدارية تعجيل نظرالدعوى بمجرد زوال سبب الوقف حدود المحكمة التأديبية وفقاً لنص المادة 40 من القانون 47 لسنة 1972تفصل المحكمة فى الواقعة التي وردت بقرار الإحالة،ومع ذلك يجوز للمحكمة سواء من تلقاء نفسها أو بناء على النيابة الإدارية التصدي لوقائع لم ترد في قرار الإحالة والحكم فيها إذا كانت عناصر

المخالفة ثابتة فى الأوراق، وبشرط أن تمنح العامل أجلا مناسبا لتحضير دفاعه إذا طلب ذلك

حق المحكمة التأديبية في التصدي وفقاً لنص المادة 41 من القانون 47 لسنة 1972 للمحكمة التاديبية أن تقيم الدعوى على عاملين من غير من قدموا للمحاكمة أمامها إذا قامت لديها أسباب جدية بوقوع مخالفة منهم، وفى هذه الحالة يجب منحهم أجلا مناسبا لتحضير دفاعهم إذا طلبوا ذلك، وتحال الدعوى برمتها إلى دائرة أخرى بقرار من رئيس مجلس الدولة بناء على طلب رئيس المحكمة يودع ملف التحقيق في المخالفة من النيابة الإدارية لسكرتارية المحكمة التأديبية مشتملا على قرار الإحالة وتقرير الاتهام وذلك بمقتضى محضر بعد خصيصا لذلك يبين فيه رقم القضية ورقم القيد بالمحكمة واسم المخالف والمحال للمحاكمة والجهة التى يتبعها، ويتم نظر الدعوى التأديبية خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إيداع قرار الإحالةوتقرير الاتهام (الملف) قلم كتاب المحكمة، ويحدد رئيس المحكمة ميعاد الجلستويتولى قلم الكتاب إعلان ذوى الشأن خلال أسبوع من التاريخ المشار إليه العقوبات التي توقعها المحكمة التاديبية وفقاً لنص المادة 19 من القانون 47 لسنة 1972 توقع المحاكم التأديبية الجزاءاتالمنصوص عليها في القوانين المنظمة لشئون من تجرى محاكمتهم، على أنه بالنسبة إلىالعاملين بالجمعيات والهيئات الخاصة التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية و العاملين بالشركات التي تضمن لها الحكومة حدا أدنى من الأرباح فتكون الجزاءات

- الإنذار
- الخصم من المرتب لمدة لا تجاوز شهرين
- خفض المرتب .
- تنزيل الوظيفة .

- العزل من الوظيفة مع حفظ الحق فى المعاش أوالمكافأة أو مع الحرمان من المعاش أو المكافأة وذلك فى حدود الربع.

المحاكمة التأديبية بعد الإحالة إلى المعاش أو انتهاء الخدمة وفقاً لنص المادة 20 من القانون 47 لسنة 1972 لا تجوز إقامة الدعوى التأديبية على العاملين بعد انتهاء خدمتهم إلا في الحالتين الآتيتين

**الحالة الأولي:** إذا كان قد بدئ فى التحقيق أو المحاكمة قبل انتهاء الخدمة

**الحالة الثانية:** إذا كانت المخالفة من المخالفات المالية التي يترتب عليها ضياع حق من الحقوق المالية للدولة أو أحد الأشخاص الاعتبارية العامة أو الوحدات التابعةلها وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهاء الخدمة ولو لم يكن قد بدئ في التحقيق قبل ذلك

**الجزاءات التي توقع بعد الإحالة إلى المعاش أو انتهاء الخدمة الجزاءات التأديبية التي يجوز للمحاكم التأديبية توقيعها على من ترك الخدمة هي**

1- غرامة لا تقل عن خمسة جنيهات ولا تجاوز الأجر الإجمالي الذي كان يتقاضاه العامل فى الشهر الذي وقعت فيه المخالفة .

2- الحرمان من المعاش مدة لا تزيد على 3 أشهر .

3- الحرمان من المعاش فيما لا يجاوز الربع وفى جميع الأحوال يجوز للمحكمة التأديبية في أي مرحلة من مراحل التحقيق أو الدعوى وقف صرف جزء من المعاش أو المكافأة بما لا يجاوز الربع إلى حين انتهاءالمحاكمة

ويستوفى المبلغ المنصوص عليه فى البندين 1،2 بالخصم من المعاش في حدود الربع شهريا أو من المكافأة أو المال المدخر أن وجد أو بطريق الحجز الإداري طلبات إلغاء قرارات التأديب تنص المادة 12 من القانون 47 لسنة 1972 لا تقبل الطلبات الآتية: (أ ............ ب) الطلبات المقدمة رأسا بالطعن في القرارات الإدارية النهائية المنصوص عليها في البنود ثالثا ورابعا وتاسعا من المادة 10 وذلك

قبل التظلم منها إلى الهيئةالإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية وانتظار المواعيد المقررةللبت في هذا التظلم، وتبين إجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة والثابت أن قرارات التأديب الصادرة عن السلطات المختصة تعد طلبات إلغاء ومن ثم فانها تأخذ حكم دعوى الإلغاء أمام المحاكم التاديبية ،التي يكون ميعادها ستون يوما من تاريخ نشر القرار الإداري أو إعلان صاحب الشأن به،هذا وقد اشترط المشرع بالنسبة لطلبات إلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية التظلم الوجوبى منهاإلى السلطة مصدرة القرار ذاتها واعتبر ذلك أحد الشروط الجوهرية لقبول دعوى إلغاءالقرار التأديبي الطعن علي الأحكام الصادرة من المحكمة التأديبية وفقاً لنص المادة 22 من القانون 47 لسنة 1972تكون أحكام المحاكم التأديبية نهائية ويكون الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحوال المبينة في هذا القانون

ويعتبر من ذوى الشأن في الطعن الوزير المختص ورئيس الجهاز المركزي للمحاسبات ومدير النيابة الإدارية وعلى رئيس هيئة مفوضي الدولة بناء على طلب من العامل المفصول أن يقيم الطعن في حالات الفصل من الوظيفة مذكرة شاملة موضوعها الطعن علي القرارات الإدارية تعريف القرار الإداري القرار الإداري هو عمل قانوني يصدر عن الإدارة ويعد إفصاحاً عن إرادتها التي تصيرملزمة للأفراد في الشكل والقالب الذي يحدده القانون،ويتأتى الإلزام طبقا لمامنحها القانون من سلطة وذلك بغيه إحداث مراكز قانونية متى كان ذلك مطابقا لصحيح أحكام القانون ومتى كان الباعث على ذلك إنما هو ابتغاء المصلحة العامة

القرار الإداري العمل التشريعي العمل المادي الأحكام

العقود الإدارية القرار الإداري يعتبر عملاً قانونياً ومن ثم فانه يستبعد من إطار ومجال القرارات الإدارية كافة الأعمال المادية التي تنبثق عن الإدارة وتكون ناتجة عنها ،ولذات العلة تخرج عن مجال القرارات الإدارية الأعمال التشريعية كسن القوانين والتشريعات الأخرى مثل اللوائح والتعليمات وكافة الأعمال ذات الصيغة

التشريعية ،وآذ أن هذه الأعمال ناتجة عن أعمال مجلس الشعب إلا أنه لا يعد من قبيل القرارات الإدارية إلا القرارات الخاصة بتعيين الموظفين وفصلهم وتأديبهم وتحديد مراكزهم القانونية بترقيتهم ونقلهم من وظيفة إلى وظيفةأخرى،ولذات السبب يخرج عن نطاق القرارات الإدارية أعمال السلطة القضائيةكالأحكام وما يماثلها وذلك لكون الأحكام لا تأخذ حكم الإلزام بالنسبة للكافة ولذات السبب فان العقود الإدارية لا تعتبر قرارات إدارية باعتبارها تلاقى بين إرادتين وتنتفى فيها صفة الإلزام بالنسبة للأفراد القرار الإداري يجب أن يحدث مركزا قانونيا جديدا أو يعدل في المراكز القانونية المستقرة إن القرار الإداري يجب أن يحدث مركزا قانونيا جديدا أو يعدل في المراكز القانونيةالمستقرة والقائمة أو ينهى هذه المراكز، ويجب أن يكون نتاج القرار الإداري ممكن التنفيذ وجائز ومطابق لصحيح أحكام القانون وكافة القواعد والأحكام والمبادئ القانونية كما يجب أن يكون الهدف الحاصل من جرائه ابتغاء مصلحة عامة،وإذا ماانحرف القرار الإداري عن بعض أو كل ما ذكر فانه يصاب بالبطلان وعدم المشروعية

أقسام و أنواع القـرارات الإدارية:

## أولا تقسيم القرارات الإدارية من حيث مداها

- القرارات الإدارية التنظيمية

هى تلك القرارات التي تنطوي على قواعد مجردة وعامةتخص عددا من الأفراد ليس معين وذلك لعموميتها وتطبق على كافة الأفراد الذين تنطبق عليهم شرائط تطبيق هذه القواعد وتتمثل هذه القواعد في اللوائح التنظيميةوالتعليمات الصادرة من السلطات المختصة بشأن تنظيم وترتيب العمل

- القرارات الإدارية الفردية

فهي تلك القرارات التي تصدرها السلطة المختصة في شأن فرد معين أو عدة أفراد معينين بذواتهم مثل القرارات الخالقة للمراكز القانونية والقرارات المهنية لهذه المراكز، وقرارات الجزاء والتأديب .

## ثانياً تقسيم القرارات الإدارية من حيث موضوعها

- القرارات الادارية المنشئة بمقتضاها ينشأ لفظها الحق وفيها على سبيل المثال قرارات التعيين والترقية إذ بمقتضاها ينشأ للمعين مركزاً قانونياً حديثاً لم يكن له وجود قبل ظهور القرار معتمداً

- القرارات الإدارية الكاشفة فهي تلك القرارات التي تكشف عن الحق الوارد الحديثعنه في إحدى القواعد القانونية المجردة العامة الواردة في قانون أو لائحة، ويتضمنالقرار كشفا عن الحق ولا ينشئه

## ثالثا تقسيم القرارات الإدارية من حيث رقابة القضاء

- قرارات إدارية خاضعة لرقابة القضاء

- القرارات التي تخضع لرقابة القضاء وهي القرارات السيادية وتعني كافة الأعمال والقرارات التي تصدر عن الإدارة باعتبارها سلطة حاكمة وليست سلطة إدارية.

## رابعاً تقسيم القرارات الإدارية من حيث النفاذ

- القرارات الإدارية النافذة هي تلك القرارات التي تصدر في حق الأفراد من السلطةالمختصة والمستندة إلى قاعدة أو لائحة فإذا ما صدرت بهذه الكيفية فهي قرارات إدارية قانونية نافذة في حق الأفراد

- القرارات الإدارية الغير نافذة في حق الأفراد وهى تلك التي تصدر من سلطة غيرمختصة أو تصدر من سلطة مختصة ولكنها لا تستند إلى قانون أو لائحة ويتم الطعن فيهاويتم إلغاؤها ومن ثم فهي غير نافذة .

**خامساً:** القرار الباطل والقرار المنعدم يكون القرار الإداري سليما متى قامت أركانه الخمسة بما يعني انه إذا ظهر عيب فى أي ركن من هذه الأركان أدى ذلك إلى بطلان القرار

- القرار الباطل هو ذات القرار الصحيح تماما وينتج كافة آثاره القانونية ولا ينقضي إلا بالسحب أو الإلغاء، ولا يجوز سحبه إلا بعد مرور 60 يوما دون طعن أو تظلم منه إذ يصبح حصينا وتنفيذه لا يترتب مسئولية الإدارة بل أن عدم تنفيذه هو الذي يترتب مسئوليتها.

- القرار المنعدم هو ذلك القرار الذي لا يلزم اتخاذ أي إجراء لإنهائه ويتعين اعتباره كأن لم يكن دون التقيد بميعاد معين،وهذا القرار يحمل الإدارة مسئوليةالتعويض حال تنفيذه ولا يتحمل العامل الذي يمتنع عن تنفيذه أي جزاء الطعن بسبب تخلف أركان القرار الإداري القرار الإداري عمل قانوني، ولأنه كذلك فانه يتحلل إلى عدة عناصر أو أركان هي أساس وجودة وصحته، وعلي حد قول الفقيه الدكتور رمزي الشاعر القرار الإداريلا ينصب قائما وصحيحا إلا إذا توافرت له كافة الأركان فإذا ما جاء القرار الإداريغير متوافر الأركان فانه يعد مشوبا بعيب ولا ينهض صحيحا وقائما على أسبابه وبعد ،،،

فاننا نتعرض فيما يلي لأركان القرار الإداري وهي وفق المستقر عليه

**الركن الأول** سبب القرار الإداري

**الركن الثاني:**شكل القرار الإداري

**الركن الثالث:**الاختصاص بإصدار القرار الإداري.

**الركن الرابع:** محل القرار الإداري .

**الركن الخامس:**الغاية من القرار الإداري .

**الركن الأول:**

سبب القرار الإداري لما كان القرار الإداري عملٌ عمل قانونيّ فإن ذلك يعني أنه ولد ليواجه بعض الحالات القانونية والواقعية التي توجب تدخل جهة الإدارة لإحداث الأثرالقانوني والذي من أجله يصدر القرار الإداري، ومن ثم فانه وجب أن يقوم القرارالإداري على سبب يبرر صدووه أمثلة للحالات القانونية والواقعية التي تبرر إصدار جهة الإدارة لقرارات أمثلة الحالات الواقعية البناء بدون ترخيص على الأرض الزراعية واقعة مادية تبرر إصدار قرار إداري بإزالة الأبنية المخالفة.

وضع ألا شغالات في الشارع واقعة مادية تبرر إصدار قرار إداري بإزالة الإشغالات المخالفة أمثلة الحالات القانونية قضاء الموظف للمدة البينية مع وجود درجة خالية في مجموعته واقعة قانونية تبررإصدار قرار إداري بالترقيته بلوغ العامل سن الإحالة للمعاش واقعة قانونية تبرر إصدار قرار إداري بإحالته للمعاش شروط صحة سبب القرار الإداري ومراقبة القضاء

**الشرط الأول** أن يتوافر عنصر التزامن بين ميلاد الحالة الواقعية أو القانونية وبين إرادةالإدارة إصدار القرار الإداري،والتزامن المقصود هو قيام الحالة الواقعية أوالقانونية وقت صدور القرار الإداري .

**الشرط الثاني:** أن يكون السبب مبررا وجدياً ،والقضاء الإداري يراقب مشروعية القرار الإداري وفق مشروعية السبب فيتحقق من صحة الواقعة التي قام عليها القرار الإداري كما يراقب صحةنسبتها للعامل كما يراقب الوصف القانوني للوقائع ومدى صحتها من

**الركن الثاني:**

شكل القرار الإداري شكل القرار الإداري هو القالب القانوني الذي يجب أن يفرغ فيه القرار،والأصل أن يصدر القرار الإداري حرا وغير مقيد في شكل معين،والاستثناء وجود نص صريح بموجبه تكون الإدارة ملزمة بإفراغ القرار الإداري في هذا القالب أو الشكل حتى لا يكون مخالفا لصريح نص القانون إذا

لم تراعى الإدارة الشكل الذي أوجبه القانون أو حتى راعت الشكل ولكن بطريقة منقوصة وغير كاملة يصير القرار الإداري بهذه الكيفية باطلا لفقدانه لركن الشكل الذي أوجب المشرع على سلطة الإدارة إفراغه فيه وبطريقة كاملة

**الركن الثالث:**

الاختصاص بإصدار القرار الإداري لكي يكون القرار الإداري صحيحاً يجب أن تصدره الجهة المختصة بإصدارة،وتبدوأاهمية هذا الشرط إزاء تعدد الجهات الإدارية،والاختصاص يقوم على عدة عناصر هي

**عنصر شخصي** ويتمثل في موضوع القرار يحدده القانون لإصدار القرار الإداري

**عنصر موضوعي:** ويتمثل في موضوع القرار بحيث لا يتصدى لهذا الموضوع إلا السلطةالمخولة في التصدي له

**عنصر زمني:** وهو المدة التي يجوز لصاحب الحق في إصدار القرار إصداره خلالها

عنصر مكاني ويتمثل في النطاق المكاني الذي يمارس فيه صاحب الاختصاص اختصاصه في إصدار القرار .

**الركن الرابع:**

محل القرار الإداري يقصد بمحل القرار الإداري موضوعه،أي الموضوع الذي صدر من أجله، والتعريف السابق للقرار الإداري يعني أن محل القرار الإداري أو موضوعة إما أن يكون إنشاء لمركز قانوني كقرار التعيين أو تعديل المركز القانوني كالترقيةأو إلغاء للمركز القانوني العامل كفصل العامل وإنهاء علاقته الوظيفية يعد قولامطابقا لرأي الفقه والقضاء،وإزاء ذلك فان العيب الذي يشوب محل القرار وموضوعه هوعيب مخالفة القانون .

**الركن الخامس:**

الغاية من القرار الإداري هدف القرار الإداري أحد أهم عناصره، فالقرار الإداري عمل قانوني،وهذا يعني أنه يجب أن تكون للقرار غاية مشروعة وقانونية

وفي جميع الحالات وتحت كل الظروف يجب أن يكون للقرار غاية واحدة هي الصالح العام،فإذا ما خرج هدف القرار وغايته النهائية عن المصلحة العامة وانحرف إلى تحقيق غاية وهدف خاص أو ذاتي يعد قراراباطلا لانحرافه وبعده عن الأساس الذي يجب أن يكون عليه وهو تحقيق نفع عام أو مصلحة عامة وليست ذاتية وانتقاء هذا الركن يسمى عيب الانحراف بالسلطة والميل بها إلي أهواء ذاتية أو شخصية.

# الفصل الثاني

# خصائص وأركان القرار الإداري السلبي

## خصائص وأركان القرار الإداري السلبي

إن القرار الإداري السلبي يجب أن يستوفي شروطا معينة تميزه عن غيره من صور القرارات الإدارية الأخرى، كما أن له أركانا يستند إليها وتعتبر أسسه التي يقوم عليها، وهو ما نتناوله في المبحثين

### المبحث الأول: خصائص القرار الإداري السلبي:

تعرفنا في الفصل التمهيدي على خصائص القرار الإداري عموما بأنه عمل قانوني نهائي يصدر بإرادة منفردة بصورة عمدية، وهو يصدر عن الإدارة كونها السلطة الوطنية المختصة، سواء أكانت مركزية أم لامركزية، كما أن القرار الإداري يجب أن يحدث أثرا قانونيا معينا، فهذه الخصائص يجب أن تتوفر في القرار الإداري حتى يمكن الطعن عليه بالإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري كما يمكننا القول في القرار السلبي أنه إضافة إلى الخصائص العامة المتعلقة بالقرار الإداري أنه يجب أن يكون نهائيا، صادرا من سلطة وطنية، بإرادتها المنفردة بقصد إحداث أثر قانوني، فإن للقرار الإداري السلبي خصائص يتميز بها هي:

1- رفض الإدارة أو امتناعها عن إصدار القرار.
2- أن تكون الإدارة ملزمة قانونا بإصدار القرار.
3- عدم تحديد ميعاد معين للإدارة لإصدار قرارها.

**وسوف نتناول هذه الشروط في المطالب الثلاثة الآتية**

#### المطلب الأول: رفض الإدارة أو امتناعها عن اصدار القرار

من المسلم به أن دعوى الإلغاء أو مراجعة صحة القرار إنما توجه إلى قرار إداري، فإذا انتفى وجود هذا القرار تخلف بذلك مناط قبول الدعوى، والجهة المسؤولة عن إصدار القرار هي السلطة التي خولها القانون ذلك الاختصاص وألزمها به ألا وهي جهة الإدارة أو الشخص المختص بهذه الجهة، وهي بذلك تمثل السلطة التنفيذية، دون السلطة التشريعية أو القضائية، فعدم قيام الإدارة بإصدار قرار

ألزمها القانون بإصداره، أو عدم ردها على طلبات الأفراد أو إجابتهم إلى هذه الطلبات سواء بالقبول أو بالرفض يعتبر شرطا أساسيا لاعتبار قرار الإدارة قرارا سلبيا قابلا للطعن فيه أمام محكمة القضاء الإداري على هذا الأساس — كما سنرى — وحيث أن ركن الإرادة لا غنى عنه لوجود القرار الإداري وانعقاده، لذا فقد تركه المشرع لمحض رغبة الإدارة، فمتى ما صدرت هذه الإرادة بسلطة الإدارة الملزمة للأفراد، بقصد إحداث أثر قانوني معين، فإنها تكون قد كونت بذلك احد أهم عناصر القرار الإداري السلبي الأساسية.

ولتوضيح ذلك نقول بأن الإدارة لا تفصح عن إرادتها في التدخل واتخاذ قرار في المسألة المعروضة عليها لا بالقبول ولا حتى بالرفض، إلا أن هذا الإفصاح يتجلى من خلال مضمون الامتناع أو الرفض الظاهر الذي قامت به، ولا شك في أن ذلك يعد موقفا سلبيا من جانب الإدارة ما دامت القوانين أو اللوائح تفرض عليها إصدار قرار أو اتخاذ إجراء واضح بهذا الشأن، أيا كان هذا القرار فرديا أو تنظيميا، وأحكام القضاء زاخرة في بيان هذا الشرط، ومنها حكم محكمة القضاء الإداري العمانية في نطاق ضرورة قيام الإدارة بتنفيذ الأوامر السلطانية السامية فقد قضت المحكمة باختصاصها بمراجعة القرار السلبي بالامتناع عن تنفيذ هذه الأوامر بقولها بأن دفع الخصم المدخل بعدم اختصاص المحكمة على اعتبار أن الإكراميات السامية ليست حقا من حقوق الموظف وإنما هي منح من لدن مولانا — حفظه الله ورعاه، فذلك مردود عليه بأن الطعن ليس موجها للأمر السامي بمنح الإكراميات، وإنما الطعن موجه ضد القرار السلبي بالامتناع عن منحها لمستحقها كما جاء في حكم محكمة القضاء الاداري المصرية بأن ... القرار السلبي هو رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح، وقد أفصحت جهة الإدارة عن إرادتها في الامتناع عن عرض حالة المدعي على مجلس الوزراء"، وتذهب في حكم آخر إلى أن عدم موافقة لجنة شؤون الموظفين على تحويل أوراق المدعي إلى الجامعة لا يخرج عن كونه قرارا

إداريا بالامتناع عن تحويل أوراق المدعي إلى كلية الطب البيطري"،وتقرر المحكمة الإدارية العليا المصرية قيام القرار السلبي في حق الطاعنة بأن خطة بحثها مستوفية للشروط الموضوعة من قبل الكلية وكانت أهلا لعرضها على السلطة المختصة للنظر فيها، وأن امتناع الكلية عن اتخاذ إجراءات عرض ونظر وبحث قيد خطة البحث المقدمة من الطاعنة يشكل قرارا سلبيا بالامتناع عن النظر في خطة البحث،الأمر الذي يعطي الطاعنة الحق في الطعن عليه بالإلغاء.

وإذا عبرت الإدارة عن إرادتها صراحة أو ضمنا في المسألة المعروضة عليها فإن القرار الذي يستخلص من موقفها الصريح الرافض لا يمكن إلا أن يعد قرارا سلبيا إذا كان القانون يحتم عليها ضرورة إصدار القرار ، لذا نتفق مع ما اطردت عليه أحكام محكمة القضاء الإداري العمانية بضرورة توفر شرط الرفض أو الامتناع الصريح عن تنفيذ نص القانون للقول بوجود القرار السلبي، مثال ذلك حكمها بأن "رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار إداري يعتبر بمثابة قرار سلبي بشرط أن يكون من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح أما إذا كانت غير ملزمة باتخاذه فإن سكوتها في هذه الحالة عن اتخاذ القرار لا يعد معبرا عن قرار إداري سلبي منها"، كما جاء في حكم آخر أن "القرار الإداري السلبي يتحقق عندما ترفض الجهة الإدارية أو تمتنع"، والامتناع المقصود هنا قد يكون امتناعا عن إصدار قرار تنظيمي أو عن ترخيص،أو عن تنفيذ حكم قضائي إلى غير ذلك من مواضيع ستأتي تباعا بالبحث لاحقا،كما أن امتناع الإدارة عن إجراء عمل مادي متى قصدت من ذلك الامتناع تحقيق آثار قانونية مخالفة لأحكام القانون بما يضار به صاحب الشأن يعد قرارا سلبيا متى ما توفرت شروطه الأخرى.

كما إن أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية كانت قد اطردت على نفس النهج وذلك كحكمها القاضي بأن "إفصاح إدارة الكهرباء والغاز عن إرادتها بأنها لا تتقيد بما كانت تسير عليه شركة ليبون التي كانت تتولى إدارة

مرفق الكهرباء هو إفصاح عن إرادتها الملزمة بإنشاء مركز قانوني بناء على سلطتها العامة المستمدة من توليها شؤون مرفق الكهرباء،وهو ما يتوافر به تزويد عناصر القرار الإداري وعلى ذلك فإن القرار الصادر منها بامتناعها عن تزويد التقسيم المملوك للشركة المدعية بالتيار الكهربائي هو قرار إداري سلبي تختص هذه المحكمة بطلب إلغائه". إن القرار محل الطعن هو في حقيقته قرار صريح صدر من جهة الإدارة يعلن عدم التزامها بالمنهج الذي كانت تسير عليه سلفها،فلا توجد هنا حالة سكوت، بل إن الإدارة عبرت عن إرادتها بالرفض تعبيرا صريحا.

- الامتناع أو الرفض الذي يقع من جهات إدارية ذات اختصاص قضائي

يعتبر الامتناع أو الرفض قرارا إداريا سلبيا سواءً أصدر من عضو إداري منفرد أو من مجلس أو من لجنة،وسواء أكانت هذه السلطة مركزية أو لامركزية،وسواء أكان المرفق الذي تديره اقتصاديا أو مهنيا، وحتى في حالة الموظف الفعلي نظرا لخطورة القرارات التي تصدر منه أحيانا والذي يتطلب ضرورة خضوعها للرقابة القضائية، إلا أنه فيما يتعلق بالامتناع أو الرفض الذي يقع من جهات إدارية ذات اختصاص قضائي،وما إذا كان موقفها هذا يشكل قرارا سلبيا أم لا يعد كذلك؟.

فإن في امتناع الجهات الإدارية ذات الاختصاص القضائي عن البت فيما يعرض عليها من منازعات هدرا لحقوق الأفراد وحرياتهم،ونيلا من ضماناتهم لذلك فقد دعى جانب من الفقه إلى اعتبار موقفها هذا مساويا لامتناع الجهات الإدارية الأصلية البحتة من حيث الخضوع لدعوى الإلغاء،أو كما يطلق عليها في قانون محكمة القضاء الإداري دعوى مراجعة صحة القرارات الإدارية،وهذا الاتجاه يتناسب مع ما أقره المشرع العماني في قانون محكمة القضاء الإداري الذي أشار إلى قرارات هذه اللجان وجعل محكمة القضاء الإداري تختص بالنظر فيها وذلك في الفصل الثاني المتعلق باختصاصات المحكمة حيث نص على أن "تختص محكمة القضاء الإداري دون غيرها بالفصل في الخصومات الإدارية الآتية ...

الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن بمراجعة القرارات النهائية الصادرة من لجان إدارية ذات اختصاص قضائي".

كما حسم المشرع المصري مشكلة طبيعة قرارات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي منذ فترة طويلة حيث أسبغ على قراراتها الصفة الادارية وجعلها تخضع للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري،وهو نفس اتجاه محكمة القضاء الإداري المصرية.

خلاصة القول في هذا الموضوع أن القرار الإداري السلبي،هو تصرف بالامتناع أو الرفض تتجه إليه السلطة الإدارية بإرادتها المنفردة سواء أكانت هذه السلطة يمثلها موظفا واحدا أو عند اشتراك عدة جهات عندما يشترط القانون هذه المشاركة،فهو تعبير عن إرادة هذه السلطة وحدها بغض النظر عن إرادات غيرها من المعنيين الذين يمسهم القرار الإداري، أو حتى أولئك الذين شاركوا في تكوينه قبل إصداره،مثل اشتراط القانون ضرورة تقديم طلب من صاحب الشأن قبل إصدار القرار،أو ضرورة عرضه على ذوي الخبرة قبل إصداره،ويشمل هذا القول القرارات السابقة على إبرام العقد الإداري والتي تؤدي إلى صياغته وتوقيعه،وتلك التي تكون معاصرة له، مثل قرار رفض إبرامه،أي القرارات التي يمكن فصلها عن العقد استنادا إلى نظرية القرارات الإدارية التي تقبل الانفصال عن العقد.

**المطلب الثاني: أن تكون الإدارة ملزمة قانونا بإصدار القرار**

للحديث عن هذا الشرط سوف نقوم بتقسيمه إلى ثلاثة فروع ندرس في أولها معنى السلطة التقديرية والفرق بينها وبين السلطة المقيدة،ثم نتناول أهمية شرط الإلزام للقول بوجود القرار السلبي في الفرع الثاني،ونختم هذا المطلب بالحديث عن مصدر الإلزام وذلك على النحو الآتي:

**الفرع الأول: معنى السلطة التقديرية والفرق بينها وبين السلطة المقيدة**

قبل الحديث عن شرط إلزام الإدارة قانونا بإصدار القرار، نود توضيح الفارق بين السلطة التقديرية والسلطة المقيدة والتي تقودنا بمدى ارتباط حديثنا بشرط الإلزام في القرار الإداري السلبي، فالسلطة تكون تقديرية عندما تنتفي القيود على الإدارة بحيث لا تلزم من قبل المشرع بالسير باتجاه أو بآخر عند مواجهتها لظروف معينة وتكون السلطة عندئذ من ملائمات الإدارة وعائدة إلى إرادتها ومشيئتها، أما السلطة المقيدة فتظهر عندما يحدد القانون الحالات أو الشروط حصرا، أو عندما يستخدم لغة الأرقام، أي عند وجود حدود وقواعد قانونية مقيدة منصوص عليها سواء عن طريق النظام الأساسي أو القانون أو حتى النصوص اللائحية أو من خلال عمل القضاء الإداري عن طريق استقرار أحكامه حيث أن هذه الأحوال تقيد جهة الإدارة ولا يجوز لها بالآتي تجاوزها، وفي هذا المجال يتم البحث عن المشروعية لا الملائمة بحيث لا إرادة ولا مشيئة حرة للإدارة إلا في حدود القانون.

وبما أن مقتضى شرط الإرادة في القرار الإداري أن يكون هناك تعبيرا أو إفصاحا عمديا من جانب الإدارة، سواء أكان إيجابيا أو سلبيا، فمناط وجود القرار السلبي إذن هو:

أن تكون الإدارة ملزمة باتخاذ قرار، ولكنها تمتنع مع ذلك عن إصداره بمحض إرادتها وبصورة عمدية، يفترض المشرع من خلال هذا الامتناع وجود القرار، فيكون سكوتها عن اتخاذ القرار مكونا للامتناع المنصوص عليه في القانون، ويمكن حينئذ فقط نسبة صدور قرار سلبي صادر عنها، يمكن الطعن عليه بالإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري، ولكن بشرط توفر الشروط العامة الأخرى للقرارات الإدارية إضافة إلى شروط ذاتية القرار السلبي، شأنه في ذلك شأن القرار الإداري الإيجابي والقرار الإداري الضمني، وذلك بغض النظر عن صيغة التعبير عن هذه الإرادة، وقد قضت محكمة القضاء الإداري العماني بهذا الشأن بأنه يتعين أن يكون الموقف السلبي لجهة الادارة أو امتناعها عن اتخاذ القرار

الإداري حيث يوجب القانون أو اللوائح عليها اتخاذ قرار إيجابي في المسألة، إلا أنها امتنعت عن ذلك، فإذا كان القانون أو اللوائح لا توجب على الجهة الإدارية التدخل لاتخاذ قرار إداري في أمر معين وإنما ترك لها الخيار في شأن هذا التدخل إن شاءت فعلت وإن شاءت سكتت فإن امتناعها في هذه الحالة لا يشكل قرارا سلبيا مما يجوز الطعن عليه وفقا للفقرة الثانية من المادة ( 8) من قانون محكمة القضاء الإداري"، كما قضت بأنه إذا لم تكن الإدارة ملزمة قانونا باتخاذ القرار بأن كان مما ترخص في إصداره وفقا لسلطتها التقديرية؛ فإن رفضها اتخاذه، أو الامتناع عن ذلك لا تقوم معه للقرار السلبي قائمة".فهذا الحكم يبين اتجاه محكمة القضاء الإداري في السلطنة على ما جرى عليه القضاء المقارن من أن سلطة الإدارة يجب أن تكون مقيدة قانونا في اتخاذ الإجراء للقول بوجود القرار السلبي.

من خلال ما تقدم يتضح لنا أن المقصود بشرط أن تكون الإدارة ملزمة قانونا بإصدار القرار الإداري أنها مقيدة في ذلك، أي أن لا يكون للإدارة سلطة تقديرية في اختصاصها من ناحية إصدار القرار أو عدمه، وبتعبير آخر أن يكون من الواجب على الجهة الإدارية أن تصدر قرارها لزاما وبنص القانون، وليس لجهة الإدارة سوى تطبيق ما نص عليه القانون، فحيث يلزم القانون جهة الإدارة باتخاذ إجراء أو قرار معين فترفض أو تمتنع عن إصداره، يكون امتناعها أو رفضها في هذه الحالة غير مشروع ومخالف مخالفة صريحة للمشرع، وهذا الموقف يختلف عن حالة الامتناع المشروع عندما يلزم المشرع جهة الإدارة بالامتناع عن إصدار القرار فتلتزم بهذا الأمر، ونكون في هذه الحالة أمام اختصاص مقيد بالامتناع عن اتخاذ قرار ".

**الفرع الثاني: أهمية شرط الإلزام:**

تتجلى أهمية شرط أن تكون الإدارة ملزمة بإصدار القرار في بيان تمييز القرار الإداري السلبي عن القرار الضمني أو الحكمي كما ذكرنا سابقا ،فحيث يوجب القانون و اللوائح على الإدارة اتخاذ قرار ايجابي في مسألة ما سواء بالقبول أو بالرفض،و تمتنع هي عن ذلك،فإن موقفها هذا يشكل قرارا إداريا سلبيا صالحا للطعن فيه،أما إذا ترك المشرع تقدير إصدار قرار ما على إرادة ومشيئة جهة الإدارة،ولم يكن هناك إلزاما قانونيا عليها في اتخاذ قرار إداري في المسألة المعروضة عليها، بل ترك المشرع لها الخيار والتقدير إن شاءت تدخلت وأصدرت قرارا في الموضوع وإن شاءت سكتت،فإن سكوتها عن البت فيه لا يشكل امتناعا مكونا لقرار إداري سلبي بحيث يمكن الطعن عليه بالإلغاء أو التعويض أمام محكمة القضاء الإداري، وكانت محكمة القضاء الإداري في السلطنة قد تعرضت لشرط الإلزام في حكم لها بأنه "القرار السلبي بالامتناع لا يقوم متى كانت الإدارة غير ملزمة قانونا باتخاذه" ،فنفت وجود القرار كون الإدارة غير ملزمة بتسجيل عقود إيجار محررة من الغير على أملاك الدولة ،وفي حكم آخر لها جاء أنه "فإذا لم يكن إصدار مثل هذا القرار واجبا عليها فإن امتناعها عن اصداره لا يشكل قرارا سلبيا مما يقبل الطعن عليه أمام هذه المحكمة" ،وقضت بعدم قبول طلب المدعي لإنتفاء القرار الإداري،كذلك فإن المحكمة الإدارية المصرية العليا قضت بعدم جواز قيام القرار السلبي دون نص قانوني صريح، وذلك في حكمها بأنه "لا يجوز في مجال السلطة التقديرية ... افتراض قيام قرارات سلبية دون نص صريح" ،كما قضت في حكم آخر بأن عدم التعيين في وظيفة مدرس في الجامعة من الملائمات، التي ينتفي معها وجود القرار السلبي،فالملائمات تنفي فكرة القرار السلبي.

وبما أنه عادة ما يشترط المشرع أن يرد القرار السلبي على اختصاص مقيد حتى يمكن الطعن فيه بالإلغاء ،فقد أصبح هذا المبدأ معمولا به لدى القضاء الإداري العماني والمصري حيث يؤكد القضاء ذلك بأنه "إذا كان ليس من

الواجب قانونا اتخاذه، وكان متروكا لمحض تقدير الإدارة، حيث لا يكون ثمة قرار إداري يمكن الطعن فيه". كما استقر القضاء على أن الإدارة يجب أن تكون ملزمة بإصدار القرار السلبي حتى نقول بوجوده وذلك في أحكام عديدة، ومنها حكم المحكمة الإدارية المصرية العليا القاضي بأنه "لكي نكون بصدد قرار إداري سلبي يتعين أن يكون القانون قد فرض على الإدارة اتخاذ قرار معين بلا أدنى تقدير لها في هذا الشأن، ورغم توافر الشروط المقررة على النحو المحدد تشريعا فإن جهة الإدارة قد أصمت أذنيها عن القانون والتزمت السلبية، ولم تنهض لاتخاذ القرار الذي فرض عليها المشرع اتخاذه، أما إذا لم يكن إصدار مثل هذا القرار واجبا فإن امتناعها عن إصداره لا يشكل قرارا سلبيا مما يقبل الطعن فيه بالإلغاء".

يتضح من ذلك أنه من الضروري أن تكون سلطة الإدارة في إصدار القرار مقيدة، وأنها ملزمة بإصداره قبولا أو رفضا بموجب القوانين واللوائح، وأن تمتنع عن إصداره مخالفة بذلك ما أراده لها المشرع، حيث لا يمكن أن يفسر سكوتها في حال السلطة التقديرية على أنه قرار سلبي قابل للطعن فيه أمام محكمة القضاء الإداري.

وتطبيقا لذلك فإن امتناع المدير عن عرض موضوع كان ملزما بعرضه على الوزير يعد قرارا سلبيا من جانبه، وهذا المبدأ أقره القضاء الإداري بحكمه "أن القرار السلبي هو رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح، وقد أفصحت جهة الإدارة عن إرادتها في الامتناع عن عرض حالة المدعي على مجلس الوزراء وهو أمر لا تستقل بالتصرف فيه إذ كان يتعين عليها عرض كافة الطلبات التي ترفع إليها طالما توافرت في أصحابها شروط تطبيق قراريه سالفي الذكر، والوزارة بتصرفها هذا تكون قد

امتنعت عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا لقرار مجلس الوزراء بما يشكل قرارا سلبيا يدخل في اختصاص القضاء الاداري ".

وعلى الرغم من أن وجوب توفر شرط الإلزام القانوني للإدارة بإصدار قرار حتى يمكننا القول بوجود القرار الإداري السلبي عند رفض الإدارة أو امتناعها أصبح متفقا عليه من غالبية الفقه والقضاء الإداريين، إلا أن جانبا من الفقه يرى أن القرار الإداري السلبي يمكن أن يتحقق حتى لو لم تكن الإدارة ملزمة باتخاذ القرار الذي رفضت أو امتنعت عن اتخاذه، أي يشمل الحالة التي تتمتع فيها الإدارة بسلطة تقديرية في إصدار القرار، حيث يرى بأنه لا يجوز الاعتماد على ظاهر النص دون التعمق فيما ابتغاه المشرع ونيته الحقيقية، وأن اشتراط كون سلطة الإدارة مقيدة أمر لا يتفق – حسب وجهة نظرهم – مع المبادئ العامة في قضاء الإلغاء حيث لا يمكن ولا يتصور أن يكون المشرع أراد أن يجعل ولاية الإلغاء بالنسبة للقرارات الضمنية السلبية مقصورة على المجالات التي تتصرف الإدارة فيها بسلطة مقيدة دون تلك التي تتصرف فيها الإدارة بسلطة تقديرية، كما يضيف هذا الاتجاه أن المشرع من خلال هذا النص قد قصد ألا يكون الطعن بالإلغاء مقصورا على القرارات الإيجابية الصريحة وحدها، بل يمتد كذلك إلى القرارات الضمنية، وكذلك القرارات السلبية، إذ لا يمكن القول أن يكون قصده قد امتد إلى أن يجعل الطعن في القرارات الضمنية مقصورا على حالات السلطة المقيدة دون حالات السلطة التقديرية.

رأي آخر مشابه لسابقه يرى أن المشرع المصري قد قصد بما ورد في المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة أمرا واحدا وهو ألا يكون الطعن بالإلغاء مقصورا على القرارات الصريحة (الايجابية) وحدها، بل يمتد إلى القرارات الضمنية ( السلبية ) أيضا، إذ لا يمكن أن يكون قصده قد امتد إلى حالات السلطة المقيدة دون حالات السلطة التقديرية، حيث يرى بأن القضاء اعتمد في تفسيره للمادة على ظاهر النص فقط وأغفل باطن النية الحقيقية للمشرع، الذي قصد توجيه الطعن

بالإلغاء بوجه عام إلى جميع القرارات الإدارية النهائية فردية كانت أو لائحية ويعزز هذا الاتجاه رأيه بالاستناد إلى بعض الأحكام التي صدرت عن القضاء الإداري المصري،ومنها حكم محكمة القضاء الإداري الذي جاء فيه "إذا كانت المادة (18) من القانون رقم 25 لسنة 1958م قد أجازت لوزير الداخلية الاستثناء من الفصل لتكرار الرسوب،فإن امتناعه عن استعمال سلطة مخولة له بموجب القانون تأخذ حكم قرار الرفض الصريح سواء في ذلك أكانت السلطة وجوبيه أم كانت جوازيه، ففي الحالتين يكون القرار الصادر استنادا إلى هذه السلطة قابلا للطعن سواء صدر صريحا بالرفض أم ضمنيا بالامتناع عن إصداره "،وتبرر المحكمة قرارها بأن القول بعدم تصور وجود القرار السلبي إلا في الحالة التي يتعين فيها وجوبا إصدار القرار من شأنه أن يجعل مكنة الطعن في يد الإدارة،فإن شاءت ردت على الطلب الذي يتقدم به ذوو الشأن بينه وبين الطعن فتختل أوضاع ذوي الشأن من ذوي المراكز المتماثلة والمصالح الواحدة ... ".

هناك رأي أخير يرى بضرورة اعتبار امتناع الإدارة عن إصدار قرارها قرارا سلبيا حتى ولو كنا في نطاق السلطة التقديرية،حيث يبرر ما جاء به بالقول أن مثل هذا الامتناع يعد تعبيرا عن إرادة جهة الإدارة،بغض النظر عن البحث حول مدى استناده إلى أساس قانوني أم لا،ولأن الطعن يدور حول مدى مشروعية موضوع هذا القرار ،ولا علاقة له بمدى وجوده أو عدم وجوده،فقد يكون القرار غير مشروع على الرغم من عدم التزام الإدارة بإصداره مثل رفض إصدار قرار بالترخيص بممارسة عمل أو نشاط معين،فقد يعيب هذا القرار عيب الغاية أي إساءة استعمال السلطة والانحراف بها،أو عيب السبب إذا كان الرفض أو الامتناع لا مبرر له قانونا أو لا يستهدف المصلحة العامة.

إن لهذه الاتجاهات حججاً معقولةً،منها ضرورة التوسع في بسط الرقابة على قرارات الإدارة السلبية ليشمل ما استند منها إلى اختصاص مقيد أو إلى سلطة

تقديرية بما يعني ذلك من مراقبة عيب الانحراف بالسلطة الذي يصاحب السلطة التقديرية عادة، إلا أننا نرى أنها تتناقض مع موقف المشرع، إذ إن كلا من القانونين العماني والمصري يشترطان ضرورة وجود الإلزام القانوني لتحقيق القرار السلبي كما أن بعض آراء هذا الاتجاه خلطت بين القرارات الإدارية الضمنية والقرارات السلبية، وهو ما يتضح من استخدام مصطلح القرار الإداري الضمني مرادفا للقرار الإداري السلبي، على الرغم مما بينهما من فروق واضحة تحدثنا عنها في الفصل التمهيدي، إضافة إلى ذلك فإن عدم انطباق وصف القرار السلبي على حالة رفض أو امتناع الإدارة المستند إلى سلطة تقديرية لا يحول دون الطعن عليه أمام القضاء إذا توفرت فيه شروط القرار القابل للطعن بالإلغاء حتى يمكن قبوله وحيث أن المشكلة هنا لا تدور حول نطاق ولاية الإلغاء، وإنما يثار التساؤل حول مدى اعتبار امتناع الإدارة عن إصدار القرار في المجالات التي تتصرف فيها بسلطة تقديرية، قرارا إداريا سلبيا قابلا للطعن فيه بالإلغاء من عدمه مثل الامتناع عن تعيين أحد الأشخاص في وظيفة ما، أو الامتناع عن الإفراج على أحد المعتقلين أو الامتناع عن رفع اسم أحد الممنوعين من السفر من قائمة المنع.

أما الاتجاه الفقهي الذي نؤيده وتؤيده أحكام القضاء الإداري العماني فيذهب إلى أنه وبعد أن تدخل المشرع وعرف القرار الإداري السلبي بأن قصر وجوده على الحالات التي يوجب فيها القانون على جهة الإدارة التدخل لاتخاذ قرار إداري معين، فإنه يستفاد من ذلك أن المشرع قد نبذ الاتجاه الذي يرى أن امتناع جهة الإدارة عن استعمال سلطتها الجوازية التقديرية المخولة لها بنص القانون يعد بمنزلة قرار سلبي بالامتناع، ومن ثم فإن اختصاص القضاء الإداري بنظر الطعون في القرارات السلبية منوط بان يكون من الواجب على جهة الإدارة قانونا اتخاذ القرار فإن لم يكن ذلك واجبا عليها وكان متروكا لمحض تقديرها فإن سكوتها عن اتخاذ مثل هذا القرار لا يشمل الامتناع المقصود في نص القانون، من جهة أخرى فإن سكوت الإدارة المستند إلى سلطة تقديرية يعده المشرع قرارا إداريا ضمنيا بالرفض

غالبا أو بالقبول أحيانا ومن ثم تنطبق بشأنه أحكام القرار الضمني لا السلبي كما أسلفنا، بما في ذلك الطعن فيه أمام القضاء عند توفر شروط هذا القرار الحكمي.

**الفرع الثالث: مصدر الإلزام**

انقسم الفقه عند للإجابة على التساؤل بأنه هل يقتصر مصدر الإلزام في القرار السلبي على القوانين فقط أو يمكن أن نضم معها اللوائح فقط أم أنه يمكن أن يمتد هذا المصدر ليشمل القواعد القانونية الأخرى ؟ إلى اتجاهين أساسيين، حيث يشترط الاتجاه الأول أن يكون رفض الإدارة أو امتناعها مخالفا للقوانين فقط بمعناها الضيق أي عن طريق تفسير القوانين بتلك التشريعات الصادرة عن السلطة التشريعية المخولة بإصدار القوانين في الدولة، ودون أي توسع بحيث لا يشمل مصدر الإلزام مخالفة اللوائح التي تنظم عمل المؤسسة، وهيكلها والآلية التي تعمل بها، أي النظم التي تحكم البيت من الداخل والصادرة عن السلطة التنفيذية، حيث يرى هذا الاتجاه أن اللوائح تدخل تلقائيا في إطار تفسير القوانين بمعناها الواسع دون ضرورة التطرق لها أو النص عليها.

وعلى الرغم من أن لهذا الفقه ما يبرره من أسانيد إلا أنه قول مردود عليه حيث لا يمكننا أن نتصور أن مصدر الإلزام وكما قصده المشرع يقتصر على القوانين فقط بمعناها الضيق الذي لا يشمل اللوائح والقواعد القانونية الأخرى كما لا يمكننا القول بأنه يشمل القوانين بمعناها الواسع الذي يدخل اللوائح فقط ضمن نطاقه دون غيرها من مصادر النصوص القانونية الأخرى الأسمى مرتبة مثل القوانين الدستورية والنظم الأساسية.

أما الاتجاه الثاني فيرى أنه يمكن تفسير نص المشرع بقوله وفقا للقوانين واللوائح بأن المشرع قصد أن يشمل القوانين واللوائح معا كمصدر إلزام في القرار السلبي، إضافة إلى نصوص النظام الأساسي والتعليمات الداخلية الملزمة والمنظمة

لأعمال الإدارة، ويضيف هذا الاتجاه أن قصد المشرع حول مصدر الإلزام يمتد ليشمل سائر القواعد القانونية الأخرى بما في ذلك القواعد الأسمى والأعلى مرتبة في البناء القانوني ألا وهو النظم الأساسية أو الدستور، فيعد امتناع الإدارة أو رفضها إصدار لائحة تنفيذية أو تفسيرية أو لائحة من لوائح الضبط بمنزلة قرار إداري سلبي، لأن الدستور يلزم الإدارة بإصدارها، ونحن نرى أن القرار الإداري السلبي يتحقق في حالة الامتناع عن اتخاذ القرار أيا كان مصدر الالتزام بإصداره، بحيث يشمل كافة القواعد القانونية في البناء القانوني للدولة، من أسماها وهو النظام الأساسي للدولة إلى أدناها وهي القرارات الإدارية.

وعلى الرغم من أن وزارة الشؤون القانونية العمانية أصدرت فتوى بأنّه ليس للتعميم البتة أية طبيعة تشريعية، بخلاف القرار الإداري الذي يمكن أن يكون ذا طبيعة لائحية أو تشريعية *، إلا إننا نؤيد فكرة أن مصدر الإلزام يمتد إلى ما دون اللوائح ليشمل التعليمات الصادرة من الجهات الإدارية العليا، ونقصد بذلك القواعد القانونية الأدنى درجة من اللوائح مثل التعليمات الإدارية المنظمة لسير العمل في قسم ما، وهو ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في مصر في حكم لها حيث ألغت القرار السلبي بالامتناع عن تسليم صورة أحد الأحكام القضائية على الرغم من عدم وجود أي نص في قانون أو لائحة يلزم الإدارة بذلك، حيث رأت المحكمة أنه " بالرجوع إلى التعليمات العامة للنيابات، يتضح أن التزاما يقع على أقلام الكتاب كل في دائرة اختصاصه مؤداه إعطاء صورة الحكم الجنائي دوما ومباشرة لكل من يطلبها ... ومن حيث إن التعليمات المشار إليها هي في حقيقتها توجيهات ملزمة أصدرها النائب العام إلى وكلائه وموظفي أقلام الكتاب ... فمن ثم يكون القرار السلبي بالامتناع عن إعطاء المطعون ضدهم صورة الحكم المطلوبة غير قائم على سببه المبرر له قانونًا .

بناء عليه نرى بأنه ليس المقصود بالقانون الذي يتعين على القرار الإداري عدم مخالفته حتى نقول بأنه قرار سلبي قابل للطعن عليه أمام محكمة القضاء

الإداري مجرد التشريع، أو قاعدة قانونية أسمى أو أدنى دون غيرها، وإنما يمتد ليشمل كافة القواعد القانونية الملزمة سواء أكان مصدرها النظام الأساسي أو القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية، إضافة إلى اللوائح والتعليمات الإدارية الأخرى التي تصدرها السلطة التنفيذية، وكذلك نؤيد أنه يمتد ليشمل العرف الإداري، بغض النظر عن المرتبة الإلزامية لكل منها، ذلك لأن القول بغير ذلك فيه إهدار لحقوق ذوي الشأن من المتعاملين مع الإدارة وكذلك يفتح المجال للإدارة بأن تحيد عن ما ابتغاه لها المشرع من تنظيم حسن سير المرفق العام.

**المطلب الثالث: عدم تحديد ميعاد معين للإدارة لإصدار قرارها**

نقصد بهذا الشرط ألا يكون القانون قد حدد مدة زمنية معينة للإدارة كي تصدر قرارها، وبهذا يتميز القرار السلبي عن القرار الإداري الضمني الذي يفترض المشرع صدوره في حالة سكوت الإدارة عن البت في طلبات الأفراد أو تظلماتهم مدة تحدد في النص، ويضع قرينة على هذا السكوت إما بالرفض أو بالقبول، ففي سلطنة عمان يعتبر مضي ثلاثين يوما من تقديم التظلم دون أن تجيب عليه الجهة المتظلم إليها بمثابة رفضه، أما في فرنسا فيعد سكوت الإدارة لمدة أربعة أشهر بمنزلة قرار ضمني بالرفض، أما القرارات الضمنية بالموافقة فتختلف المدة المحددة للإدارة باختلاف التشريعات، فقد تكون مدة قصيرة يحددها المشرع بأسبوع، وقد تكون أطول من ذلك بكثير لتتراوح بين شهر واحد وستة أشهر بينما لا توجد قاعدة عامة في القانون المصري تحدد المدة التي ينشأ القرار الضمني بانتهائها.

أما بالنسبة إلى القرار السلبي فلا يشترط مضي مدة معينة على الرفض أو الامتناع، لكي يبني المشرع على موقفها هذا قرارا سلبيا بل يكفي أن تتخذ جهة الإدارة هذا الموقف، والقرار السلبي هو قراراً مستمراً ما دامت حالة الرفض أو الامتناع قائمة، ولهذا فقد قضت محكمة القضاء الإداري العمانية في حكم لها

بأنه "من المستقر عليه فقها وقضاء أن القرارات المقيدة لحرية التنقل والسفر تعتبر من القرارات المستمرة التي لا يتقيد الطعن عليها بميعاد معين،ويجوز الطعن عليها في أي وقت" ، كما جاء أثر وجود القرار الإداري السلبي واستمراره على مواعيد رفع الدعوى في حكم لمحكمة القضاء الإداري جاء فيه أنه إن موقف الإدارة بشأن طلبات التراخيص سواء أكان ردها صريحا أم سلبيا بالامتناع عن الرد ،هو قرار مستمر يتجدد عند تقديم كل طلب بالترخيص، وبالآتي يبقى مفتوحا يجوز الطعن فيه في أي وقت دون التقيد بميعاد معين، ذلك أن القرار يتجدد من وقت إلى آخر بخلاف القرارات الوقتية التي تخضع للميعاد "،ومع ذلك فإن تحديد المشرع ميعادا معينا لجهة الإدارة لإصدار قرارها دون النص صراحة على قيام قرينة الرفض لا يعني سوى البت في الطلبات المقدمة إليها ،فلا ينشأ قرار ضمني بالرفض في هذه الحالة،وقد تناولنا مسألة الميعاد عند التمييز بين القرارين الضمني والسلبي لتحديد طبيعة القرار الإداري السلبي وذلك في المبحث الثاني من الفصل التمهيدي.

## المبحث الثاني: أركان القرار الإداري السلبي:

ركن الشيء هو أساسه الذي يقوم عليه وعموده الذي لا يستقيم إلا بوجوده، وللقرار الإداري بشكل عام خمسة أركان أساسية – أو كما يسميها بعض الفقه عناصر،تحدد مشروعية القرار الإداري بوجودها من عدمها،واتفق عليها غالبية الفقهاء وهذه الأركان هي ركن الاختصاص،والشكل،والسبب والمحل،والغاية،بحيث أنه إذا كانت هذه الأركان صحيحة وغير معيبة بأي عيب قد يشوبها فحينها يمكن القول بتوفر قرار إداري مشروع ومطابق للقانون،أما إذا شاب أي من هذه الأركان عيب من العيوب كان القرار مخالفا للقانون وغير مشروع وحقيقا بالآتي للطعن عليه بالإلغاء أو عدم الصحة أمام محكمة القضاء الإداري،كما أنه يمكن اعتباره منتفيا أو منعدما أحيانا.

وعلى خلاف السائد فإن بعض الفقه اعتبر أن ركن الإرادة هو العنصر الأساسي والوحيد الذي يقوم عليه القرار الإداري،لما للإرادة من أهمية في إفصاح

الجهة الإدارية عن قراراها الذي يؤدي بتقديرها المنفرد إلى إحداث أثر قانوني معين، حيث يرى هذا الرأي أن عناصر الشكل والاختصاص والمحل والسبب والغاية، لا تتصل بانعقاد القرار الإداري ووجوده، وإنما بمشروعية هذا القرار وصحته قانونا، بحيث أنه إذا تدخل القانون بمعناه الواسع، وفرض بعض الشروط بصدد عنصر أو أكثر منها، غدت هذه الشروط من شروط مشروعية القرار الإداري التي تؤدي مخالفتها إلى بطلانه وقابليته للإلغاء، أما إذا لم يتدخل القانون بشأن عناصر القرار أو بعضها، فالقاعدة أن للإدارة حرية التقدير بصدد العناصر التي تخلى القانون عن تقييدها بأي شرط أو قيد "، إلا أن الاتجاه السائد يرى أنه لا بد من توافر جميع أركان القرار الإداري الشكلية منها والموضوعية لقيامه حاله في ذلك حال كل بناء، ويترتب على تخلف أحد أركانه بطلان القرار الإداري ووسمه بأنه غير مشروع، فيرى هذا الاتجاه – الذي نؤيده – ضرورة أن يصدر القرار من السلطة الوطنية المختصة بإصداره، وفقا للشكل والإجراءات والموضوع الذي تقره القوانين واللوائح، وأن يكون مستندا إلى سبب يبرر إصداره وهدفه في ذلك المصلحة العامة، حيث أن الإرادة الحقيقية لا تتم إلا بوجود أركان القرار الإداري (الشكل والاختصاص والمحل والسبب والغاية) والإرادة تتداخل مع هذه الأركان.

وهذا الاتجاه يتفق مع ما أقره المشرع العماني الذي جعل القرار معيبا إذا ما افتقد أي من الأركان المذكورة وجعله قابلا للطعن بعدم صحته لهذا السبب وذلك ما نصت عليه المادة الثامنة من قانون محكمة القضاء الإداري حيث اشترطت على أنّه يتعين أن يكون سند الدعوى عدم الاختصاص، أو عيبا في الشكل، أو مخالفة القوانين أو اللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة وعلى الرغم من عدم صراحة النص إلا أن أحكام محكمة القضاء الإداري درجت على اعتبار عبارة مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تأويلها إشارة من المشرع إلى ركني المحل والسبب، كما أخذت محكمة القضاء الإداري في سلطنة

عمان في أحد أحكامها بضرورة توافر أركان القرار الإداري الخمسة، حيث قضت بأنه "يشترط لسلامة القرار الاداري توافر أركانه الخمسة، وهي ركن السبب وركن الشكل أي الإفصاح عن الإرادة بالشكل الذي يتطلبه القانون، وركن الاختصاص، وركن المحل، وركن الغاية، فإذا اختل ركن منها كان القرار معيبا وقابلا للإبطال".

وبما أن القرار الإداري السلبي ليس سوى قرارا إداريا له خصوصيته التي يتميز بها عن باقي القرارات من بعض النواحي، فمن المفترض أن يخضع لهذه القاعدة أسوة بسائر القرارات الإدارية الأخرى، فلا يصح القول بانعدام أي ركن من أركانه أو عناصره، لأن كل قرار - وإن كان سلبيا - ما هو إلا تعبير عن إرادة تصدر عن شخص أو جهة يفترض فيها الاختصاص ألا وهي الإدارة، كما أنه يقوم على وقائع محددة تدفع إلى إصداره ألا وهي السبب، إضافة إلى ترتيبه لآثار معينة تمثل موضوع أو محل القرار السلبي، محققا من ذلك هدفا أو أهدافا محددة بالشكل والمظهر الخارجي الذي يتجلى من خلاله للوجود، إلا أن تطبيق هذه القاعدة على إطلاقها بالنسبة إلى القرار السلبي أمر غير ممكن من الناحية العملية، حيث أن من هذه الأركان ما يتعارض مع طبيعة هذا القرار بوصفه مجرد افتراض لا وجود مادي له في الواقع، كما أن في بعض القواعد الشكلية والموضوعية ما لا ينسجم وطبيعة هذا القرار الذي لا يتجسد في هيئة خارجية لذلك ولأهمية هذا الموضوع ولضرورة بحثه بشيء من التفصيل فقد أفردنا هذا المبحث لدراسة أركان القرار السلبي في ثلاثة مطالب على النحو الآتي:

**المطلب الأول: ركن الاختصاص:**

إن فكرة تحديد الاختصاصات هي إجابة على السؤال (من يتخذ القرار الإداري؟)، وهي نتيجة حتمية لمبدأ الفصل بين السلطات الثلاث التشريعية والقضائية والتنفيذية، حيث أن هذا المبدأ يستهدف توزيع الاختصاصات في نطاق السلطة الواحدة على هيئاتها ومؤسساتها، إضافة إلى تحديد اختصاصات السلطات

العامة الثلاث، فقواعد الاختصاص هي التي تحدد الأشخاص أو الهيئات التي تملك القيام بالتصرفات العامة، كما إن سكوت الإدارة عن اتخاذ قرار لا يدخل في مجال اختصاصها لا يؤدي بالضرورة إلى اعتبار موقفها هذا قرارا سلبيا، ولكن يثور التساؤل حول مدى اختصاص الجهة الإدارية التي تقاعست عن إصدار مثل هذا القرار، أي هل يدخل موضوع الامتناع أو الرفض في مجال اختصاصها أو سلطتها أم لا؟

للإجابة عن هذا التساؤل يمكننا القول أن ركن الاختصاص يعد أول وأهم أركان القرار الإداري إيجابيا كان أم سلبيا، ويتضمن هذا الركن أربعة عناصر أساسية وهي العنصر الشخصي، والعنصر الموضوعي، والعنصر الزمني والعنصر المكاني، ولكي يصدر القرار الإداري صحيحا ومشروعا فإنه لا بد من أن يصدر من أعضاء السلطة الإدارية وبالخصوص ممن يملك الاختصاص الأصيل بإصداره، حيث لا تملك الجهة الإدارية أي سلطة تقديرية في ذلك، فإذا صدر القرار الإداري من غير المختص بإصداره، فإنه يكون مشوبا بعيب عدم الاختصاص الذي يقع في حالات عدة منها عند اعتداء سلطة إدارية على اختصاصات سلطة إدارية أخرى مساوية لها، أو من خلال تعدي سلطة إدارية أدنى على اختصاص سلطة أعلى منها، أو العكس، وكذلك من خلال اعتداء سلطة مركزية على اختصاص قرره المشرع لسلطة لامركزية، أو صدور القرار من خلال تفويض أو حلول مخالف للقانون، بحيث يكون القرار بذلك معرضا للإلغاء أو عدم الصحة عند الطعن عليه أمام القضاء الإداري، كما سنرى لاحقا.

وترتبط قواعد الاختصاص بالنظام العام، وبالتالي فإن عيب عدم الاختصاص يتعلق كذلك بالنظام العام، وهو العيب الوحيد من بين عيوب القرار الإداري التي تتعلق بالنظام العام، مما يترتب عليه أنه يجب على القاضي الإداري التصدي له من تلقاء نفسه، ولو لم يقم الطاعن بنفسه إثارته في عريضة دعواه كما

لا يجوز للإدارة التنازل أو التفويض في الاختصاص إلا بنص القانون، إلا في حالة الاستعجال التي تتمثل في الظروف الاستثنائية عند توافر شروطها القانونية،وإذا اتفق أحد الأفراد أو الموظفين على تعديل قواعد الاختصاص،فإن مثل هذا الاتفاق لا أثر له،لأن قواعد الاختصاص ليست مقررة لصالح الإدارة،فتتنازل عنها كلما أرادت،وإنما شرعت وتقررت تحقيقا للصالح العام.

- عناصر ركن الاختصاص:

إن قواعد الاختصاص التي يمكن أن تؤثر وبشكل مباشر في المراكز القانونية لذوي الشأن من الأفراد،تكون منعقدة كأصل في القانون أو اللوائح لفئة محددة من الموظفين،وهذه الفئة عادة ما تكون الأعلى شأنا في اتخاذ القرار،وصور الاختصاص التي يتحدد من خلالها مدى مشروعية قيام مصدر القرار في هذا الإجراء تتمحور حول بعض العناصر المكونة لركن الاختصاص،فمنها العنصر الشخصي الذي يحدد الأشخاص الذين يحق لهم إصدار القرار،ومنها العنصر الموضوعي الذي يحدد الأعمال والتصرفات التي يحق لهم ممارستها وأخرى تحدد المدى الزمني، وغيرها تحدد النطاق الجغرافي أو المكاني، وسوف نتناول عناصر ركن الاختصاص على النحو الآتي:

**أولا العنصر الشخصي:**

إذا حدد القانون الإداريين الذين يحق لهم دون غيرهم إصدار القرارات الإدارية فإننا بصدد البحث في العنصر الشخصي في الاختصاص،ويتم هذا التحديد إما عن طريق صدور قرار من السلطة المختصة بتعيين فرد ما،أو بقرار تشكيل هيئة أو لجنة معينة،وقد قضت محكمة القضاء الإداري في السلطنة في هذا الشأن بأن "صدور القرار بغير تفويض من مساعد المفتش العام للشرطة والجمارك بدلا من المفتش العام للشرطة والجمارك نفسه الذي كان في إجازة اعتيادية،هو عيب عدم اختصاص بسيط باعتباره مخالفة لقواعد الاختصاص،وبالتالي يكون القرار

المطعون فيه باطلا وليس منعدما "،وبالمقابل فإن رفض الموظف أو العضو الإداري الذي حدده القانون أو امتناعه عن اتخاذ القرار الذي أناط به القانون صلاحية اتخاذه وأوجب عليه إصداره،يعد قرارا سلبيا من جانبه،مثاله امتناع المدير الذي خوله القانون إصدار إباحة بناء مسكن رغم توفر جميع متطلبات وشروط هذا الطلب،واستيفاء صاحب الشأن لجميع الإجراءات المنصوص عليها في القانون.

والقاعدة أنه لا يجوز للجهة المختصة بإصدار القرار التنازل عن اختصاصها أو الحلول أو التفويض فيه ما لم يسمح لها القانون بذلك،أما إذا فوض الأصيل اختصاص إصدار القرار الإداري إلى أحد مرؤوسيه أو عضوا إداريا آخر وفقا للضوابط العامة للتفويض التي لا تجيزه إلا بنص القانون،فإنه يجب في هذه الحالة على العضو المفوض أن يصدر القرار الذي فوض بإصداره عندما يلزمه القانون بذلك،ويعد امتناعه أو رفضه أن يصدر القرار الذي فوض بإصداره قرارا سلبيا من جانبه أيضا حيث أنه عهد إليه بإجراء هذا الاختصاص بدلا من الموظف الأصيل للتخفيف عنه بسبب الأعباء الملقاة على عاتق الأصيل أو رغبة في تدريبه على اتخاذ القرار الإداري، إضافة لما يحققه التفويض الإداري من مزايا للتخفيف عن كاهل السلطة الإدارية المركزية،للقضاء على بطء الإجراءات وتسريعها،وخفض التكاليف،والتي ترمي إلى خلق جيل جديد من الموظفين قادر على تحمل المسؤولية في المستقبل.

ويقع ذات الالتزام على العضو الإداري الذي حل محل الأصيل وفقا للقواعد العامة في الحلول التي تقضي بقيام من يحدده القانون بحكم وظيفته بممارسة كافة اختصاصات أحد المختصين في حالة غيابه عن العمل لمرض أو غيره،وفي هذه الحالة على من حل محل الأصيل بقوة القانون إصدار القرار الذي يلزمه القانون به وإلا عد امتناعه أو رفضه قرار إداريا سلبيا ،ويقع الحلول بالنسبة لجميع اختصاصات الأصيل على خلاف التفويض الذي يقع جزئيا على بعض اختصاصاته

فقط، أما في حالة الالتزام الذي يقع على العضو الإداري بسبب الإنابة التي تؤدي إلى انتقال اختصاصات موظف غائب عن العمل إلى آخر بحكم القانون، ففي هذه الحالة تقع على النائب مسؤولية إصدار القرار الذي يلزمه القانون به وإلا عد امتناعه أو رفضه قراراً إدارياً سلبياً.

**ثانيا عنصر الاختصاص الموضوعي**

إذا حدد المشرع نوعية القرارات التي يجوز لموظف إداري معين أن يختص بإصدارها قانونا فإننا في هذه الحالة نكون بصدد الحديث عن الاختصاص الموضوعي، ويقع عدم الاختصاص الموضوعي، أو عدم الصلاحية كأحد صور عدم الاختصاص البسيط عند صدور قرار ممن لا يملك سلطة إصداره في مسألة معينة تدخل في اختصاص عضو آخر، أو إذا قامت إحدى الجهات الإدارية بإصدار قرار في موضوع لا تملك قانونا سلطة التقرير فيه لأن تلك السلطة تملكها جهة إدارية أخرى، ومن الأمثلة على ذلك اعتداء وزير على اختصاص وزير آخر، أو اعتداء مدير عام على اختصاص وكيل الوزارة، أما بالنسبة إلى القرار السلبي فإن الاختصاص الموضوعي يظهر عندما يمتنع الموظف أو يرفض اتخاذ القرار الذي يدخل موضوعه في مجال اختصاصه والذي ألزمه القانون باتخاذه، أما إذا كان الموضوع المعروض عليه لا يدخل أصلا في مجال اختصاصه فلا يعد امتناعه عن البت فيه قرارا سلبيا من جانبه إلا إذا ألزمه القانون أو نصت اللوائح على ذلك، مثل ضرورة إحالة المواضيع التي لا تدخل في مجال اختصاص الموظف إلى الجهات المختصة.

**ثالثا عنصر الاختصاص الزمني**

عندما يحدد القانون الفترة الزمنية التي يجوز خلالها للموظف المختص إصدار القرار الإداري نكون في مجال الاختصاص الزمني، حيث أنه يجب أن يصدر القرار الإداري من المختص بإصداره قانونا في الوقت الذي يكون مختصا فيه بذلك، ويعتبر القرار معيبا بعيب عدم الاختصاص الزمني إذا ما صدر القرار الإداري في وقت لا يكون الاختصاص بإصداره قد انعقد أو تحقق لمن أصدره، أي

قبل أن يتسلم مصدر القرار مهام وظيفته أو بعد انتهاء الرابطة الوظيفية، كأن يصدر الوزير قرارا تأديبيا ضد موظف قبل أن يصدر مرسوم سلطاني بتعيينه أو ترقيته بصفة نهائية إلى وزير، ويتحقق القرار السلبي في الاختصاص الزمني عندما يرفض أو يمتنع العضو الإداري عن ممارسة اختصاصه خلال الفترة الزمنية التي حددها المشرع، حيث تنحصر هذه الفترة الزمنية بين بداية تعيين مصدر القرار في وظيفته وتاريخ انتهاء اختصاصه، بينما لا يعد قرارا سلبيا رفض أو امتناع موظف عن اصدار قرار قبل تقلده لمهام وظيفته، أو إذا انتهت رابطته الوظيفية بالإدارة لأي سبب كالتقاعد أو الاستقالة، أو مجلس بلدي لم تبدأ مدة ولايته

## رابعا عنصر الاختصاص المكاني

إن على أعضاء السلطة التنفيذية كأصل عام أن يمارسوا اختصاصاتهم داخل النطاق الجغرافي المحدد لهم، ويمكن أن يحدد المشرع الدائرة المكانية التي يحق للعضو الإداري أن يباشر اختصاصه فيها سواء أكانت محافظة أو منطقة أو ولاية أو مدينة معينة، وهو ما يطلق عليه الاختصاص المكاني، وقد تم توزيع السلطنة إلى أربع محافظات وخمس مناطق تحتوي على عدد من الولايات، وبناءا على ذلك، لا يجوز للموظف أو عضو السلطة الإدارية أن يتجاوز النطاق المكاني أو الإقليمي المحدد له من قبل المشرع، كما لا يجوز له التدخل في نطاق الاختصاص المكاني لعضو إداري آخر، بحيث أن هذا التصرف من قبله يؤدي إلى أن تكون قراراته مشوبة بعيب عدم الاختصاص المكاني، ومثال ذلك أن يقوم مدير دائرة ما بولاية نزوى بإصدار قرار يدخل ضمن نطاق ولاية منح المجاورة لها، أو أن يصدر قرار ضد موظف لا يعمل في النطاق الإقليمي للمسئول عن إصدار القرار، والجدير بالذكر أن عيب عدم الاختصاص المكاني لا يقع من السلطات المركزية في الدولة مثل رئيس الدولة أو رئيس مجلس الوزراء لأن اختصاصهم المكاني يقع على كافة إقليم الدولة، وإنما يقع هذا العيب غالبا من السلطات اللامركزية كالمحافظين

وفي نطاق القرار الإداري السلبي فإن رفض الموظف أو امتناعه عن اتخاذ قرار أوجب القانون عليه إصداره في دائرة ما ،ويقع ضمن الحدود الإقليمية أو المكانية لممارسة اختصاصه يعد قرارا سلبيا منه،فالقانون قد أناط به إصدار هذا القرار ولكنه لم يلتزم بالنص مما يعد مخالفة صريحة لما ابتغاه المشرع،فرفض محافظ البريمي أو امتناع المجلس البلدي لمدينة مسقط عن اتخاذ قرار ألزمه القانون باتخاذه يعد قرارا سلبيا حيث أن الواجب يملي على كل عضو إداري ممارسة نشاطه في الحيز الجغرافي الذي حدده له القانون.

وقد عالج مجلس الدولة الفرنسي الاختصاص المكاني بالتفريق بين ثلاث حالات

**الحالة الأولى**وهي :

الطلبات المقدمة إلى جهات غير مختصة واستقر قضاؤه على أنه إذا قدم الطلب إلى جهة غير مختصة وكان لها دور محدد في فحص الطلب،مثل مد الجهة صاحبة الاختصاص بالمعلومات، وامتنعت تلك الجهة عن القيام بدورها ولم تقم بتحويل الطلب إلى الجهة صاحبة الاختصاص في البت في الطلب، عد هذا الامتناع بمنزلة قرار إداري سلبي يصلح لأن يكون محلا لدعوى الإلغاء.

**أما الحالة الثانية**

فتظهر إذا ما قدم الطلب إلى جهة إدارية غير مختصة وليس لها أي دور فيه بحيث يتعين عليها أن ترفض قبول هذا الطلب تأسيسا على عدم اختصاصها، ولها أيضا إذا تسلمت الطلب أن تحيله إلى الهيئة الإدارية المختصة، غير أنه لا يحق لها أن تقرر حفظه دون إبلاغ مقدم الطلب بذلك.

**والحالة الثالثة:**

الأكثر ظهورا هي إذا كانت الجهة التي قدم إليها الطلب قد امتنعت عن إصدار القرار على الرغم من كونها مختصة قانونا، فإن امتناعها هذا يعد قرارا سلبيا قابلا للإلغاء، على النحو الذي تناولناه في القضاء الإداري العماني.

## المطلب الثاني: ركن الشكل والإجراءات

يمكن أن نجيب من خلال بحث هذا الركن على تساؤلين مهمين هما (كيف يتخذ القرار الإداري؟ وما هي الإجراءات التي يجب أن يمر بها القرار قبل إقراره؟)، وللإجابة على ذلك نقول بأن الشكل في القرار الإداري يعبر عن ركن الإفصاح عن إرادة الإدارة، أو بمعنى آخر طريقة تعبير الإدارة عن إرادتها الملزمة في القرار الصادر"، أي الصورة أو المظهر الخارجي الذي يبدو فيه القرار، فهذا التعبير إما أن يكون بشكل الصورة الكتابية أو أن يصدر غير كتابي، كأن يكون شفهيا أو بالإشارة أو الإيماءة أو السكوت الذي يحتمل تفسيره بالرفض أو القبول

أما الإجراءات فتعني الخطوات أو العمليات التي تتبعها الإدارة في إصدار القرار، وذلك في جميع مراحل تحضيره وإعداده منذ بدء التفكير في إصداره وحتى يظهر إلى حيز الوجود في العالم الخارجي في الصورة التي يصدر فيها، وهذه الإجراءات تختلف من قرار إلى آخر ضيقا واتساعا، وقد وضعها المشرع من ناحية ضمانا لحقوق الأفراد وذلك حتى يمكنهم من الدفاع عن هذه الحقوق وكذلك حتى يستطيعوا متابعة مدى مطابقة هذه الإجراءات لما أقره المشرع، وللذود عن تعنت الإدارة بعدم السير في الإجراءات، ومن ناحية أخرى هي في ذاتها ضمانا للحفاظ على المصلحة العامة للمجتمع وذلك عن طريق صدور قرارات سليمة وخالية من العيوب من الناحية القانونية، حيث أن سير الإدارة في الإجراءات القانونية الصحيحة يمكنها من التروي والدراسة لموضوع القرار، ويحول بالتالي دون اتخاذ قراراتها بشكل ارتجالي ومتسرع.

والأصل أن الإدارة غير ملزمة بالإفصاح عن إرادتها في شكل معين فيمكن أن يكون هذا التعبير مكتوبا أو غير مكتوب، مسببا أو غير مسبب، كما يمكن أن يكون القرار الإداري صريحا وإيجابيا، كقرار منح رخصة قيادة، أو قد يكون القرار سلبيا بالرفض أو الامتناع عن إصدار هذه الرخصة، وقد أكدت محكمة

القضاء الإداري بالسلطنة ذلك في حكمها أن "السلطة الإدارية تتمتع بحرية التعبير عن إرادتها بأي شكل يضمن وصول إرادتها إلى علم الأفراد ومن ثم فالأصل أن القرارات الإدارية ليس لها أشكال ولا أنواع تحصرها وذلك ما لم يفرض المشرع على الإدارة أن تفرغ إرادتها في شكل معين، وإذا فرض ذلك فإن القرار يكون معيبا إذا لم يصدر بالشكل المقرر قانونا"، كما كان للمحكمة الإدارية المصرية العليا ذات الرأي عندما قضت بأنه "من المستقر عليه أن القرار الإداري ليست له صيغة معينة لا بد من انصبابه فيها، وإنما يكون لكل ما يحمل اتجاه إرادة جهة الإدارة في نطاق سلطتها الملزمة إلى إحداث أثر قانوني متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا، وذلك طالما كان المشرع لم يحدد شكلا معينا يتحتم أن ينصب فيه القرار محل النزاع".

إلا أنه وعلى سبيل الاستثناء على هذا الأصل يمكن أن يلزم الدستور أو القانون جهة الإدارة عكس ذلك بحيث يشترط القانون في القرار أن يصدر في شكل معين، كأن يصدر بعد سماع أقوال أصحاب الشأن، أو بعد أخذ رأي اللجان الإدارية، كإجراء سابق قبل صدور القرار أو بمصاحبته، ففي هذه الحالة يجب على جهة الإدارة أن تتبع هذا الشكل أو الإجراء وإلا صدر القرار مشوبا بالبطلان وإلى انعدام القرار إذا بلغت مخالفة الإجراءات الشكلية حدا من الجسامة، خصوصا إذا كان الشكل جوهريا ومن شأنه أن يغير في مضمون القرار، كما لو حتم المشرع على الإدارة أن تأخذ رأي لجنة فنية مكونة تكوينا معينا، أو أن تقوم بإجراء تحقيق، حيث أخذت محكمة القضاء الإداري بالسلطنة بجوهرية الشكل فقضت بأن "القرار المطعون فيه لم يرد به ما يشير إلى عرضه على لجنة شؤون الموظفين للبت فيه قبل صدوره، ولا حتى في ردود وتعقيبات الجهة المدعى عليها، وكذلك مرافعات ممثل الجهة الإدارية في الجلسات المتتالية لنظر هذه الدعوى، بذلك يكون قد أغفل إجراءا جوهريا يتطلبه القانون يترتب على عدم مراعاته البطلان، مما

يتعين الحكم بعدم صحة القرار المطعون فيه بإنهاء خدمة المدعي واعتباره كأن لم يكن مع ما يترتب على ذلك من آثار.

ولا تكون القرارات مشروعة إلا إذا صدرت ممن يملك إصدارها ، وباتباع الشكليات المحددة، وباتخاذ الإجراءات المقررة قانونا ،وإلا كانت معيبة شكلا ومعرضة للبطلان سواء بنص المشرع أو بحكم القضاء في حالة سكوت المشرع عن النص على جزاء البطلان حسب أهمية الشكل المطلوب، واحترام الإدارة لقواعد الشكل والإجراءات المقررة قانونا تنطوي على أهمية كبيرة حيث تحقق المصلحة العامة المتمثلة في التزام الإدارة بقواعد الشكل والإجراءات عند إصدار القرارات من ناحية، كما أنها تحقق مصالح الأفراد من ناحية أخرى بما يشكل ضمانة مهمة من الضمانات المقررة لهم.

وحيث أن القرار السلبي بوصفه مجازا محضا لا يتجسد في هيئة خارجية يجعل من تطبيق قواعد الشكل والإجراءات برمتها على هذا القرار أمرا غير ممكن من الناحية العملية، ومن تلك القواعد تسبيب القرار الإداري، والنشر والإعلان، وإثبات التاريخ، والتوقيع، والإجراءات الاستشارية أو طلب الرأي قبل إصدار القرار ، وإجراءات ضمانات التأديب، وعموما مجموع الإجراءات السابقة على إصدار القرار أو حتى تلك التي تأتي بعد إصداره، إلا أنه استثناءً يمكن تطبيق قواعد الشكل والإجراءات على القرارات السلبية إذا حتم القانون على جهة الإدارة إتباع شكل خاص لقرار إداري معين، كأن يلزمها بأن يكون القرار الإداري مكتوبا أو غير مكتوب، مسببا أو غير مسبب، أو إذا رتب القانون أثرا قانونيا معينا على سكوت الإدارة عن الرد على طلبات ذوي الشأن، كحالة سكوت الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ عمل أو قرار كان يجب عليها اتخاذه، فإننا نكون في حالة القرار الإداري السلبي في هذه الحالة التي يرتب المشرع فيها أثرا قانونيا على هذا السكوت أو الامتناع، مثل اعتبار فوات مدة معينة على تقديم التظلم إلى جهة

الإدارة المختصة دون أن تجيب عليه بمثابة رفض التظلم، وذلك لحماية الأفراد من تعنت الإدارة فيفترض افتراضا أن الإدارة قد أعلنت عن إرادته ... ،حتى لو التزمت الصمت المطبق تعسفا منها، ولقد رأينا من خلال تعريف القرار الإداري السلبي الذي نص عليه المشرع العماني في قانون محكمة القضاء الإداري عند تطرقه للقرار الإداري السلبي بأنه ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح وما قابله من نص قانون مجلس الدولة المصري، يقصد به أن عدم قيام الجهات الإدارية باصدار القرار على الرغم من النص الصريح يعتبر قرينة على رفض طلبات الأفراد بسبب تعنت الإدارة وتعسفها في استخدام السلطة المخولة لها قانونا وذلك دليل على أن الإفصاح الذي نص عليه المشرع عند تعريف القرار الإداري بشكل عام هو تعبيرٌ ضمني عن الإرادة بالامتناع عن ما قرره القانون في هذه الحالة، مشكلا بالآتي القرار الإداري السلبي، فلا يجوز أن يفهم من كلمةُ إفصاح أن قرارات الإدارة لا تكون إلا صريحة قبولا أو رفضا، وإنما يمكن أن تكون هذه القرارات ضمنية ناجمة عن سكوت الإدارة بسلطتها التقديرية، أو قرارات سلبية ناجمة عن السلطة المقيدة للإدارة.

وعموما فإن عدم مراعاة تلك الأشكال والإجراءات يترتب عليه بلا شك إخلال بمصلحة الإدارة ذاتها من جهة، وإهدار لضمانة مهمة من ضمانات الإفراد من جهة أخرى، لذلك - وكما ذكرنا - فإنه على الرغم من أن عيب الشكل والإجراءات لا يؤدي إلى بطلان القرار الإداري إلا إذا نص المشرع صراحة على البطلان في حالة عدم استيفاء الشكل المطلوب، أو إذا كان عيب الشكل جوهريا بحيث أن تلافيه كان يمكن أن يؤثر في مضمون القرار ويغير من جوهره، فإن القضاء - ولهذه الأسباب - يتصدى للقرارات السلبية ويقضي عادة بإلغائها بوصفها قرارات معيبة من وجوه عدة، وبوصف ذلك جزاء مناسبا لإهمال الإدارة وتقاعسها أو

تعمدها مما يسهم في التقليص من حالات الرفض أو الامتناع من قبل الإدارة المولدة لمثل هذه القرارات.

## المطلب الثالث: أركان المحل و السبب والغاية

إن الأثر القانوني الذي يترتب على القرار الإداري بشكل عام يمثل أحد أركانه المهمة، كما أن لكل قرار سببا يمثل الحالة الواقعية أو القانونية التي تسبق القرار وتدفع الإدارة إلى التدخل بإصداره، بالإضافة إلى ضرورة توافر النتيجة النهائية التي تتوخاها الإدارة وتسعى إلى تحقيقها من خلال إصدار القرار، عليه ولكثرة الخلط بين بعض أركان القرار الإداري لتقارب مفاهيمها فإننا نتناول في هذا المطلب أركان المحل والسبب والغاية كالآتي:

### الفرع الأول: ركن المحل:

إن القاعدة العامة أنه يجب أن يكون لكل تصرف قانوني محل معين يميزه ويبلور جوهره، وهذا المحل هو الذي يحدد الحقوق والالتزامات الناشئة عن التصرف القانوني، ويقصد بمحل القرار الإداري التصرف القانوني الذي يتضمن موضوعه ومادته ومحتواه"، أي أنه موضوع القرار أو فحواه المتمثلة في منطوقه الذي يحدث الأثر القانوني المترتب على القرار الإداري، وذلك بإنشاء أو إلغاء أو تعديل مركز قانوني عام أو فردي فورا ومباشرة، فمحل القرار الصادر بخصم خمسة أيام من راتب الموظف هو هذه العقوبة التأديبية، ومحل لائحة المرور هو تنظيم المرور على نحو معين.

#### - شروط ركن المحل:

الشرط الأول لمحل القرار أنه يجب أن يكون ممكنا تنفيذه من الناحية القانونية أو الواقعية، فإن استحال تنفيذ هذا المحل قانونا كأن يصدر قرار تعيين في وظائف مشغولة أصلا، أو استحال واقعيا بحيث لا يمكن تنفيذه كأن يصدر

قرار بإزالة منزل آيل للسقوط، ثم يتضح أن هذا المنزل قد سقط بالفعل،فإن القرار في هذه الحالة يكون مشوبا بعيب المحل بتخلف شرط أن يكون ممكنا.
أما الشرط الثاني للمحل فإنه يجب أن يكون جائزا قانونا،أي أن الأثر القانوني الذي يحدثه القرار يجب أن يكون من الجائز قانونا إحداثه أو تحقيقه طبقا للقواعد القانونية العامة وفي ظل الأوضاع القانونية القائمة،فإذا ما كان الأثر القانوني يتعارض مع تلك القواعد أو الأوضاع – سواء كان تشريعا بمختلف درجاته أو عرفا إداريا،أو مبادئ قانونية عامة – فإن ذلك يعني أن محل القرار يستحيل تحقيقه قانونا،كأن يكون القرار خارجا عن اختصاص السلطة الإدارية،أو أن يكون موضوعه يعارض مبدأ من المبادىء العامة للقانون،كمبدأ المساواة الذي نص عليه النظام الأساسي للدولة،أو مبدأ عدم جواز معاقبة الشخص مرتين على ذات الذنب،فإن هذا القرار يعد مشوبا بعيب المحل وبالتالي يصبح قابلا للإلغاء أو عدم الصحة.

ولما كان القرار السلبي يستند إلى واقعة رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار أوجب عليها القانون اتخاذه فهو إذن قرار غير مشروع بحد ذاته،لأن الإدارة بموقفها هذا تكون قد ارتكبت مخالفة مباشرة لواجب قانوني بعدم امتثالها للالتزام الذي فرضه القانون عليها بإصدار القرار،ولأن الأثر القانوني الناشئ عنه يمس مركزا قانونيا لصاحب الشأن،ويضر به،وذلك بحرمانه من حق أو ميزة قررها له القانون،ومخالفة الإدارة للقاعدة القانونية تتخذ إحدى صور ثلاث أشارت إليها المادة الثامنة من قانون محكمة القضاء الإداري بالسلطنة وذلك بالنص عليها بعبارة أو مخالفة القوانين أو اللوائح،أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها ويتبين لنا من خلال النص أن أول هذه الصور هي المخالفة المباشرة عن طريق تجاهل الإدارة للقاعدة القانونية المعمول بها بمجملها أيا كان مصدرها،أو امتناعها عن إصدار قرار يوجب عليها القانون إصداره متجاهلة في ذلك النصوص القانونية المقررة لذلك دون مبرر مشروع،ورغم استيفاء المواطن كافة الشروط التي يتطلبها

المشرع، كحالة رفض الإدارة تعيين الأول في مسابقة تجريها وتعين غيره، على الرغم من نص القانون على ضرورة التزام الإدارة بتعيين من يحصل على المركز الأول في المسابقة، وثاني هذه الصور هي خطأ الإدارة في تفسير القاعدة القانونية بإعطائها معنى غير المقصود قانونا، سواء بحسن أو بسوء نية، وثالث هذه الصور هي الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع، حيث تتوقف مشروعية القرار في هذه الحالة على الحالة الواقعية بالشروط التي يتطلبها القانون.

ولعل أقرب هذه الصور إلى القرار الإداري السلبي هي الصورة الأولى التي ذكرناها والمتمثلة بالمخالفة المباشرة للقاعدة القانونية، أي حالة امتناع الإدارة عن تطبيق القاعدة القانونية، أو رفضها تنفيذ ما تفرضه عليها من التزامات، ويحدث ذلك عندما يلزم المشرع جهة الإدارة القيام بعمل أو تصرف معين، فتتخذ موقفا سلبيا إزاءه، فعدم التزام الإدارة بإصدار قرار التعيين وفق ما نص عليه المشرع يعد قرارا سلبيا من جانبها ويعتبر سلوكا مخالفا لنص القانون، ومثاله الامتناع عن منح رخصة قيادة لمواطن رغم نجاحه في الاختبارات المقررة واستيفائه لكافة الشروط مثل العمر والنظر وغيرها، ففي مثل هذه الحالة يعد قرار الإدارة السلبي هذا باطلا ومخالفا للقانون، "ويلاحظ أن معظم تطبيقات صورة المخالفة المباشرة للقانون تكاد- نظرا لكثرة التشريعات وتشعبها وتعددها تتعلق بمعرفة ما هو نافذ منها، وما ألغي وما نسخ منها نتيجة صدور قوانين جديدة".

**الفرع الثاني: ركن السبب:**

سبب القرار الإداري هو تلك الحالة الواقعية ( المادية ) أو القانونية التي تسبق نشأة القرار وتدفع الإدارة إلى التدخل بإصداره، وهو جواب السؤال (لماذا تصدر الإدارة قراراتها؟)، أي أن ركن السبب هو عبارة عن حالة قانونية أو ظروف مادية ناتجة عن فكرة معينة تكون نتيجة لأمر خارج عن ذهن رجل الإدارة تبرر وتعلل صدور القرار الإداري، وهي بعيدة عن رجل الإدارة ومستقلة عن إرادته وتمثل

السبب أو الدافع الذي يبرر العلة لاتخاذ قراره، ومثاله القبض على أشخاص لمشاركتهم في أو تحريضهم على قيام مظاهرات أو اضطرابات تخل بالنظام العام ولا يكون القرار الإداري صحيحا إلا إذا كان له سبب صحيح يبرر إصداره، فالقرار التأديبي سببه أفعال ارتكبها الموظف العام تستوجب مساءلته فإذا كان الموظف لم يرتكب هذه الأفعال أصلا أو ارتكب من الأفعال ما لا يعد جريمة تأديبية وفقا للوائح المنظمة للوظيفة فإن القرار التأديبي الذي أصدر في حقه يكون معيبا بعيب السبب.

وإن كانت الإدارة غير ملزمة كقاعدة عامة على ذكر سبب القرار إلا إذا نص القانون أو قضت اللائحة المنظمة لموضوع ما ضرورة ذكر السبب فحينها لا بد لجهة الإدارة ذكره وإلا عد عدم قيامها بذلك مخالفة صريحة منها للمشرع، كما نرى أن ذكر السبب في كل الأحوال له ما يسوغه لإشعار ذوي الشأن بالطمأنينة من ناحية ،وعملا بالمصداقية والشفافية في تعامل الإدارة مع الأفراد من ناحية أخرى، والأسباب التي تستند إليها الإدارة تختلف بحسب ما إذا كانت سلطتها مقيدة مطلقة أو تقديرية، ففي حالة السلطة المقيدة يحدد المشرع أسبابا معينة لا بد من توافرها قبل اتخاذ القرار الإداري، أما في حالة السلطة التقديرية، فإن المشرع قد لا يحدد الأسباب التي تستند إليها الإدارة أو أنه يحددها مع ترك الحرية للإدارة باختيار نوعيتها ،كما هو الشأن بالنسبة للقرارات التأديبية التي حددها القانون مع ترك الخيار لسلطة الإدارة لتحدد نوع الجزاء التأديبي وفقا لجسامة الخطأ الذي ارتكبه الموظف، ومن التطبيقات الدالة على السلطة التقديرية في أحكام محكمة القضاء الإداري الحكم الذي قضى بأنه ولئن كانت جهة الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية لتقدير مناسبة إصدار القرارات الإدارية ولها مطلق الحرية في تقدير ظروف القرار الإداري ووزن الملابسات المحيطة به لتقدير ملاءمة إصداره من عدمه، إلا أنه وفي نطاق ركن السبب فإن على القضاء الإداري واجب التحري للبحث في مدى

صحة القرار الإداري بأن يقوم على أسباب ووقائع صحيحة مستقاة من أصول ثابتة في الأوراق ... ".

ومن شروط السبب أنه يجب أن يكون قائما وموجودا فعليا أو ماديا حتى تاريخ إصدار القرار ،أي أنه يجب أن تكون الحالة القانونية أو المادية التي استند إليها القرار قد وجدت بالفعل،وأن وجودها مستمر حتى الوقت الذي تم فيه اتخاذ القرار،وأما الشرط الثاني فيجب أن يكون السبب الذي ركنت إليه الإدارة لإصدار قرارها مشروعا،أي أن يتوافر الوصف الذي يتطلبه القانون في القرار ولتوضيح هذين الشرطين في ركن السبب نأخذ مثال القرار التأديبي في حق الموظف، فسبب هذا القرار هو المخالفة التي ارتكبها الموظف،وهي تمثل الحالة أو الظرف الذي دفع الإدارة إلى معاقبته بقرارها هذا وكانت العلة في إصداره فيشترط لصحة هذا القرار التأديبي أن يكون مستندا إلى وقائع فعلية وحقيقية من الناحيتين الواقعية والمادية،كما يشترط ثانيا أن تكون تلك الوقائع على فرض حدوثها تُكون وصف وأركان جريمة تأديبية يعاقب عليها قانون الخدمة المدنية فلا يصح أن يعاقب موظف لأنه كثير التدخين في منزله مثلا،لأن التدخين في المنزل يعد حرية شخصية ولا يدخل ضمن الأفعال المعاقب عليها في القانون فيتخلف بالآتي الوصف القانوني السليم.

أما بالنسبة إلى سبب القرار الإداري السلبي،فبما أنه مجرد مجاز وافتراض قانوني قرره المشرع لغايات سبق إيضاحها ولا يتجسد في شكل خارجي،كما أن هذا القرار مفترض وحسي في ذاته وغير واضح للعيان،فإن السبب يمكن أن يظهر في هذا القرار في حالات نادرة تتمثل في أن المشرع قد يوجب على الإدارة أن تتصرف فور ظهور ركن السبب فيها، مثال ذلك كما لو حتم المشرع على الإدارة أن تقبض على مجنون خطر فور ظهور علامات الجنون فيه، فحينئذ يتوجب على الإدارة أن تصدر قرارها فور تحقق ذلك السبب، كما أنه إذا ما تم الطعن في رفض الإدارة أو

امتناعها فإنه ومن وجهة نظرنا يمكن للقاضي الإداري أن يستوضح من الإدارة - إذا وجد ضرورة حسب تقديره - ويطلب منها بيان أسباب ومبررات امتناعها أو رفضها اتخاذ القرار.

والإدارة ملزمة احتراما لحكم القضاء أن تبدي الأسباب بوضوح، كما أن عليها أن تحسن التكييف القانوني بين الواقعة موضوع القرار السلبي وحالة الامتناع أو الرفض، إضافة إلى ذلك فإن على الإدارة تقرير مدى ملاءمة الواقعة مع القرار السلبي المتخذ بشأنها ،فإذا ما وجد أن هذا الامتناع أو الرفض مبني على أسباب مشروعة رد الطعن وإلا حكم بإلغاء القرار ،أما إذا امتنعت الإدارة عن تلبية طلب القاضي إبداء أسباب اتخاذ قرارها السلبي المستشف من الامتناع أو الرفض فإن ذلك يعد مؤشرا واضحا على أن القرار غير قائم على سبب مشروع ،وتكون بالآتي إدعاءات صاحب الشأن صحيحة.

وفي رد الإدارة الإيجابي على طلب القاضي لها لإبداء الأسباب في اتخاذ القرار تقرر محكمة القضاء الإدارية المصرية أن قرار امتناع تفتيش الزراعة بمديرية البحيرة عن الترخيص للمدعي في الاتجار في بذرة تقاوى القطن قام على أسباب صحيحة استخلصت استخلاصا مقبولا من أصول ثابتة من الأوراق ،فمن ثم يكون القرار قد صدر صحيحا مطابقا للقانون ،وتكون دعوى المدعي والحالة هذه في غير محلها حقيقة بالرفض " ،ومما يلاحظ على هذه القضية أن المحكمة لم تكن إزاء قرار إداري سلبي، لأن امتناع الإدارة كان مبنيا على أسباب مشروعة في حين لا ينشأ القرار السلبي إلا إذا كان الرفض والامتناع مخالفا للقانون ،قائما على أسباب غير مشروعة ،لذلك يمكن القول أن السبب في القرار السلبي غير مشروع دائما ،أو إن القرار السلبي هو قرار معيب من حيث السبب دائما.

**الفرع الثالث: ركن الغاية:**

غاية القرار الإداري هي النتيجة النهائية التي تتوخاها الإدارة وتسعى إلى تحقيقها من خلال إصدار القرار، أو هي الهدف الذي تبتغيه الإدارة من وراء إصداره، وهو إجابة السؤال (ما هو الهدف من إصدار القرار الإداري؟)، وتحقيق هدف واحد بالذات من بين أهداف المصلحة العامة العديدة هي القاعدة العامة التي تحكم جميع أعمال السلطة الإدارية وهي التي يجب أن تكون غاية الإدارة دائما من كل نشاط إداري، فالقرار التاديبي ضد الموظف سببه – كما أسلفنا – ارتكاب الموظف للمخالفة التي يعاقب عليها القانون، ومحل هذا القرار هو الجزاء الذي يتضمنه القرار كالخصم من الراتب، أما غايته فهي ردعٌ خاص للموظف لعدم تكرار المخالفة، وردعٌ عام لغيره من الموظفين عن طريق العبرة والعظة، واعتبرت المادة الثامنة من قانون محكمة القضاء الإداري إساءة استعمال السلطة سندا من أسانيد دعوى مراجعة صحة القرار الإداري، ومن تطبيقاتها في هذا الشأن عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها هو من العيوب القصدية في السلوك الإداري، قوامها أن يكون لدى الإدارة قصد إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، وهو يشوب الغاية من القرار الإداري، كأن تكون جهة الإدارة قد تنكبت وجه المصلحة العامة التي يجب أن يتغياها القرار الإداري، أو تكون قد أصدرت القرار بباعث لا يمت لتلك المصلحة ".

وإذا استهدفت الإدارة تحقيق غاية تبتعد عن المصلحة العامة أو الهدف المخصص قانونا للقرار الإداري أو مخالفته، فإن قرارها هذا يكون مشوبا بعيب عدم المشروعية وإساءة استعمال السلطة وقابلا للطعن عليه بالإلغاء أمام محكمة القضاء الإداري بسبب هذا الانحراف الذي يعد من أخطر العيوب التي تشوب القرار الإداري وأكثرها دقة وحساسية، وعلى من يدعي أن الإدارة لم تستهدف في قرارها تحقيق المصلحة العامة أن يثبت ذلك، كما أن على القاضي أن يتعمق في بحث

الأغراض الخفية التي تستهدفها الإدارة من تصرفها، وهو من الأمور الصعبة لتعلقها برقابة عناصر نفسية وذاتية في مصدر القرار وماهية مقاصده ونواياه.

ولما كانت حدود المصلحة العامة واسعة وقابلة للامتداد والإطالة، فإن المشرع قد يحدد لجهة الإدارة هدفا خاصا من أهداف المصلحة العامة ويفرض عليها تحقيقه ويجعل له أولوية على غيره من الأهداف عند إصدار بعض أنواع القرارات الإدارية، وفي هذه الحالة لا يحق للإدارة أن تبتغي أو أن تحقق هدفاً آخر غير ذلك الذي حدده وتوخاه لها المشرع حتى ولو ادعت أو تذرعت بأنه من أهداف المصلحة العامة، وإنما عليها الالتزام بأن تستهدف من إصدار هذه القرارات الأهداف المخصصة والمحددة لها في القانون، وهذا هو مضمون قاعدة تخصيص الأهداف وتطبيقا لذلك قضت محكمة القضاء الإداري في أحد أحكامها بأن القرار الإداري يكون معيبا بإساءة استعمال السلطة إذا " ... تغيا غايات أخرى بعيدة عن الصالح العام واستند إلى غاية يكون ظاهرا ومؤكدا أنها أدنى في أولويات الرعاية"، وعلى ذلك يعتبر القرار الإداري إيجابيا كان أم سلبيا غير مشروع إذا استهدف غير المصلحة العامة، إذا لم يكن هناك نص، وبما أن المادة الثامنة من قانون محكمة القضاء الإداري قد أشارت إلى هذا الجانب فيكون قرار الإدارة بالآتي حائدا عن الهدف إذا ما ابتغت غير الأهداف المخصصة التي نص القانون عليها، ويكون بالآتي معيبا بعيب إساءة استعمال السلطة الذي يشوب القرار في ركن الغاية، مثال ذلك قرارات الضبط الإداري التي تستهدف حفظ النظام العام بعناصره الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة.

ويتميز عيب الغاية بأنه عيب قصدي بمعنى وجوب توفر قصد الإدارة إساءة استعمال سلطتها والانحراف بها، كما أنه عيب مستتر واحتياطي أي أن القاضي الإداري لا يلجأ إليه إلا عندما لا تسعفه الأركان الأخرى بحيث يكون هو العيب الوحيد الذي يشوب القرار الإداري، والسبب في ذلك أن ركن الغاية هو ركن خفي ونفسي صعب الإثبات يحتاج من القاضي بذل أقصى درجات العناية لإثباته.

ولما كان القرار السلبي يستند إلى حالة رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار ألزمها القانون باتخاذه، أي أن سلطة الإدارة في هذه الحالة تكون مقيدة، فإن القرار السلبي يكون مخالفا للقانون دائما، ويقع معيبا في محله في كل الأحوال، وهو ما يغني القاضي الإداري عن البحث في ركن الغاية بالنسبة إلى القرار الإداري السلبي، حيث يتجه جانب كبير من الفقه إلى أن عيب إساءة استعمال السلطة كوجه من أوجه إلغاء القرارات الإدارية لا يظهر في حالة الاختصاص المقيد التي يستند إليها القرار السلبي، ولا يرجع إليه القضاء - كما أسلفنا - إلا بوصفه عيبا احتياطيا، إلا أن اتجاهاً آخر يرى أنه لا يمنع من وجود هذا العيب حتى في مجال السلطة المقيدة، بشرط أن يكون مقترنا بعيب المحل أو بعيب السبب، أو أن يكون قرارا سلبيا بالامتناع ليضر المختص بإصدار القرار بمن تعلقت مصلحته به أو ليفوت عليه مراده، حيث أن انحراف جهة الإدارة عن تحقيق الهدف الذي ابتغاه المشرع، بالامتناع أو الرفض المخالف لما نص عليه المشرع، يجعل القاضي ينظر إلى ذاتية القرار الذي قصد إلى تحقيق هدف خارج عن المصلحة العامة.

أما إذا خالفت الإدارة بقراراتها السلبية هذه تأويل الشروط والأهداف التي يتعين تحقيقها فإن قرارها هذا يكون مشوبا بعيب إساءة استعمال السلطة والانحراف بها، حيث نخرج في هذه الحالة عن مجال السلطة المقيدة إلى السلطة التقديرية المطلقة في ما يتعلق بجانب تفسير الشروط التي رسمها المشرع بالقانون بشرط أن يقع القرار في هذه الحالة من المختص بإصدار القرار وهو ذاته الذي قام بتفسير الشروط، أو من فوضه أو حل محله من مرؤوسيه أو الموظفين في حدود دائرته، ويجوز بالآتي الطعن على عدم صحة القرار أمام القضاء الإداري استنادا إلى قصد إساءة استعمال السلطة عن طريق التأويل المغاير للأهداف والشروط التي

رسمها المشرع ليس ابتغاء لمصلحة عامة وإنما بقصد الانتقام أو لتحقيق مصلحة شخصية ممن بيده سلطة إصدار القرار.

ويمكن إثبات قصد الانحراف بالسلطة عن طريق دراسة الملابسات والظروف التي أحاطت بإصدار القرار والكيفية والوسيلة التي أدت إلى تنفيذه،أو عن طريق اعتراف جهة الإدارة أو المسئول عن إصداره،أو بالاطلاع على ملف الخدمة أو غيره من الوثائق والمحفوظات المتعلقة بالقضية المعروضة على القضاء وما ورد بها من بيانات ومعلومات،أو إذا اتضح للمحكمة أنه لم يكن هناك مبرر معقول يستدعي أن تتخذ الإدارة قرارها في حالة القرار الإيجابي بأنواعه التي تطرقنا إليها ، أو أن تمتنع أو ترفض إصداره في حالة القرار السلبي،والقضاء الإداري يراجع كل هذه الأمور حتى يستشف مدى صحة إدعاء المدعي،وهل الإدارة حادت عن جادة الصواب وانحرفت عن الغاية التي أرادها المشرع أم أنها استهدفت الصالح العام بحق، وقد نص قانون محكمة القضاء الإداري على إمكانية استدعاء الخصوم وموظفي الإدارة وسماع الشهود لمناقشتهم في موضوع الدعوى وذلك بقولها لرئيس الدائرة أن يطلب من ذوي الشأن ما يراه لازما من إيضاحات، وإذا رأت الدائرة ضرورة إجراء تحقيق باشرته بنفسها في الجلسة أو ندبت له أحد أعضائها ".

وقبل أن نختم هذا المطلب يجب أن نوضح وباختصار ضرورة عدم الخلط بين الأركان الثلاثة الغاية والمحل والسبب، إذ أن لكل ركن من هذه الأركان مفهومه الخاص، فركن الغاية أو الهدف للقرار الإداري هو النتيجة النهائية التي يهدف مصدر القرار إلى تحقيقها مباشرة من وراء القرار،أما ركن السبب فهو الحالة الواقعية أو القانونية التي أثارت في ذهن رجل الإدارة فكرة إصدار القرار فالسبب يسبق عادة وجود القرار،أما الغاية فتلحق به والمفروض أن تظهر بعد إصداره،وأما ركن المحل فهو الأثر القانوني المترتب على صدور القرار وتنفيذه وهو قد لا يكون مقصودا لذاته رغم العلم الواضح والمسبق بترتيبه،وإنما يعد وسيلة وطريقا لتحقيق النتيجة النهائية التي استهدفها مصدر القرار،وهكذا يتضح لنا أن

الفارق بين هذه الأركان الثلاثة يصبح أكثر وضوحا إذا ما نظرنا إلى التوقيت الزمني الذي يؤدي إلى الوجود الخارجي لكل منها ،فالسبب أسبقها وجودا ، والمحل يتوسط كل من السبب والغاية في تحقيقه ،والغاية تلحق بالسبب والمحل وتظهر بعد صدور القرار الإداري.

كما لاحظنا أن القرار الإداري حتى يكون صحيحا فإنه يجب أن يكون مشروعا قانونا وليس معيبا بأي عيب من عيوب القرار الإداري التي تمس أركانه الخمسة (الاختصاص،والشكل الإجراءات،والسبب،والمحل،والغاية)،حتى لا يكون مخالفا للقانون وعرضة بالآتي للطعن أمام محكمة القضاء الإداري التي لها الفصل في موضوعه بعد النظر في توافر شروطه الشكلية تمهيدا للحكم إما بإلغائه أو برفض الدعوى حسب طبيعة الحال.

# الفصل الثالث

# تطبيقات القرار الإداري السلبي

**تطبيقات القرار الإداري السلبي:**

إن مجالات تطبيق القرار الإداري السلبي قد تبدو غامضة في كثير من الأحيان نظرا لصعوبة تمييز ذاتيته ولتداخله مع أنواع أخرى من القرارات الإدارية التي تغطي مختلف مجالات النشاط الاداري، ونظرا لإمكانية تفسير كل رفض أو امتناع من جهة الإدارة بأنه قرار سلبي في كثير من الأحيان دون تحري الدقة بشأن مدى توافر الشروط الأخرى المكونة له بالنسبة إلى ذوي الشأن، ولوجود تطبيقات كثيرة للقرار الإداري السلبي سواء في مسائل الوظيفة العامة أو في تنفيذ الأحكام القضائية أو في علاقة السلطة المركزية بالهيئات اللامركزية أو الأفراد بشأن التراخيص الإدارية، ولكون القرار الإداري السلبي الذي ترفض جهة الإدارة أو تمتنع عن إصداره قد يكون قرارا تنظيميا أو قرارا فرديا، واقعاً من سلطة مركزية أو من هيئة لامركزية، إلى غير ذلك من الأسباب فإننا خصصنا هذا الفصل لدراسة بعض تطبيقات القرار الإداري السلبي في مجال الوظيفة العامة والمسائل الأخرى المرتبطة بالإدارة، وما أثير بشأنها من خلاف مستشهدين في ذلك بأحكام القضاء العماني والمصري حول القرار الإداري السلبي لما له من دور بارز في تحديد نطاق تطبيق هذا القرار وإثبات ذاتيته، وذلك من خلال المبحثين الآتيين:

**المبحث الأول: تطبيقات القرار الإداري السلبي في مسائل الوظيفة العامة**

تتعدد تطبيقات القرار الإداري السلبي في مسائل الوظيفة العامة وتتفرع وفقا لوضع الموظف، وارتباطه بالوظيفة العامة، سواء قبل أو أثناء أو بعد هذه الرابطة الوظيفية منذ أن يتقدم بطلب الوظيفة، وما يتخللها من مشكلات قد تثور أثناء تقلده لمهام الوظيفة، حتى تنتهي الرابطة الوظيفية بأحد أسباب انتهائها المعروفة والبحث في تطبيقات القرار الإداري السلبي بالنسبة لمسائل الوظيفة العامة يتطلب منا بحث الموضوع في المطالب الثلاثة الآتية:

- **المطلب الأول:** تطبيق القرار السلبي في التعيين والترقية.

- **المطلب الثاني:** تطبيقه في الاستيداع والإعارة والانتداب
- **المطلب الثالث:** تزويد الموظف العام بوثائقه وشهاداته المتعلقة بخدمته بالوظيفة العامة وانتهاءه ا ،وذلك على النحو الآتي:

### المطلب الأول: تطبيقات القرار السلبي في التعيين والترقية

يقصد بتعيين الموظف العام قيام السلطة المختصة قانونا بإصدار قرارات تولي الأشخاص للوظائف المكلفين بها ،أما الترقية فيقصد بها منح من يستوفي من الموظفين شروط الحصول على الدرجة الأعلى مباشرة من درجته وذلك بقرار من السلطة الإدارية المختصة استنادا إلى الضوابط التي يحددها القانون واللوائح وسوف نتعرف على مدى السلطة التي تتمتع بها الإدارة بتعيين شخص ما أو ترقية موظف معين من خلال بحث ودراسة تطبيق القرار الإداري السلبي في التعيين والترقية وذلك في الفرعين الآتيين:

### الفرع الأول: التعيين:

يقصد بتعيين الموظف العام قيام السلطة المختصة قانونا بإصدار قرارات تولي الأشخاص للوظائف المكلفين بها ،فإذا صدر قرار التعيين من سلطة لا تختص به ،فإن من صدر القرار بشأنه لا يكتسب صفة الموظف العام حتى ولو كان قد تسلم العمل ومارسه وتقاضى عنه أجرا ، والتعيين إما أن يكون دائما أو مؤقتا ويتم عن طريق الاختيار الحر بحيث تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في التعيين من عدمه ،أو على أساس الاختيار المقيد بقيود موضوعية معينة لا يجوز للإدارة تجاوزها عند الرغبة في تعيين الموظف ،وقد نص قانون الخدمة المدنية في سلطنة عمان على الشروط العامة للتعين في الوظائف الحكومية ، حيث نصت هذه المادة بأنّه يشترط فيمن يعين فى إحدى الوظائف الدائمة ما يأتى :

أ- أن يكون عمانى الجنسية باستثناء من تقتضى الحاجة تعيينهم من غير العمانيين

ب- أن يكون حسن السيرة والسلوك ...". إلخ، حيث حرص المشرع على النص على هذه القواعد العامة التي يجب أن تسترشد بها جهة الإدارة استنادا إلى عدد من المبادئ مثل مبدأ الجدارة والحياد ومبدأ المساواة بين المواطنين المتقدمين لشغل الوظيفة العامة.

يضاف إلى مصطلح التعيين العادي في الوظائف الحكومية مسميات أخرى كتجديد الخدمة والنقل النوعي والندب أو الإنتداب، حيث جاء ذلك في أحد أحكام محكمة القضاء الإداري المصري بأن "التعيين في الوظائف الحكومية لا يمكن تخصيصه بأنه بدأ صلة الموظف بالحكومة إلا حيث يقوم هذا المخصص من النص، فإذا كان النص مطلقا كان المراد به تقليد الوظيفة بمعناه الأعم، أي سواء كان ذلك افتتاحا لرابطة التوظف أم كان توليه لوظيفة جديدة تغاير الوظيفة السابقة في ماهيتها أو الشروط اللازمة للتعيين فيها".

وتترخص الإدارة في وزن مدى إمكانية تعيين الموظف ووزن مناسباته وتقديرها له، حيث يعد التعيين في الوظائف العامة من صميم السلطة التقديرية للإدارة، إلا إذا كانت ملزمة بإجرائه بموجب نص صريح وارد على خلاف الأصل يجعلها مقيدة في ذلك، ومن أحكام القضاء الإداري العماني في هذا الصدد "إن العبرة في تحديد نوع الدعاوى المقدمة إلى المحكمة ومدى إختصاصها بنظرها في صفة المدعي وقت رفع الدعوى ونوع القرار المطعون فيه"، وتضيف المحكمة "لا يوجد نص في القانون يحجب اختصاص هذه المحكمة عن نظر الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في قرارات التعيين في الوظائف العامة، فتعد هذه القرارات بالنسبة إلى ذوي الشأن من القرارات الإدارية النهائية التي تختص بها محكمة القضاء الإداري"، أما في مصر فإن تطبيق التعيين يظهر من خلال ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في حكم لها بأنه "إذا كان التعيين كأصل عام هو من صميم اطلاقات الإدارة التي تترخص في وزن وتقدير مناسباته، إلا أن تكون

ملزمة بإجرائه بنص صريح وارد على خلاف الأصل فإن ما ذهب الحكم المطعون فيه في تكييف الدعوى على أنها تتمخض طعنا بالإلغاء على القرار السلبي بالامتناع عن تعيين المدعي في وظيفة مدرس مساعد بكلية التجارة بـ ... خلوصا إلى مشروعية هذا القرار يكون مذهبا غير صائب"

يتضح من هذا الحكم أن امتناع الإدارة أو رفضها إجراء التعيين لا يعد قرارا سلبيا إلا إذا أوجب القانون عليها ذلك، أي أن تكون سلطتها مقيدة وليست تقديرية، وما ينطبق على التعيين يصدق على إعادة التعيين،فهو يظل من الصلاحيات المطلقة للإدارة ما لم ينص القانون على خلاف ذلك،فامتناع الجهة الإدارية المختصة عن اتخاذ قرار بإعادة التعيين لا يشكل قرارا سلبيا يقبل الطعن عليه بالإلغاء،وبذلك قضت المحكمة ذاتها حيث جاء في أحد أحكامها أنه "إذا كان المسلم به وفقا لما استقر عليه قضاء هذه المحكمة أن التعيين ابتداء أو إعادة التعيين في الوظائف العامة ومنها في هذا الخصوص وظائف ضباط الشرطة هو تقديرها حسبما تراه متفقا والصالح العام ومحققا لما تتغياه من كفالة حسن سير العمل في المرفق الذي تقوم عليه ولا معقب عليها في هذا الصدد طالما أن قراراها قد برئ من عيب إساءة استعمال السلطة ونأى عن دائرة الانحراف ... فإن امتناعها عن اتخاذ قرار بإعادة التعيين في هذه الحالة لا يشكل قرارا سلبيا مما يقبل الطعن عليه بالإلغاء.

إلا أن هناك اتجاها آخر يرى أن تمتع الإدارة بسلطة تقديرية في إصدار قرار التعيين في الوظائف العامة لا يحول دون اعتبار الرفض أو الامتناع الواقع منها قرارا سلبيا يخضع للطعن بالإلغاء، "وذلك بغض النظر عن كون هذا الامتناع يستند إلى أساس قانوني أم لا،فهو بحث موضوعي في مشروعية القرار ولا علاقة له بوجود أو عدم وجود هذا القرار"،وهو رأي مردود عليه،لأن من شروط القرار السلبي أن تكون سلطة الإدارة في إصدار القرار مقيدة وليست تقديرية،وذلك بالإلزام الذي يوجبه عليها القانون باتخاذ إجراء معين.

أما محكمة القضاء الإداري بالسلطنة فقد قضت في أحد الدعاوى المرفوعة إليها بطلب تعيين المدعي بوظيفة معلم لغة إنجليزية بالحكم أنه " لا يوجد ثمة ما يلزم الإدارة بتعيين كل من يتقدم إليها طالبا العمل، كما أنه لا يوجد ما يلزمها قانونا بتعيينه في وظيفة معينة بذاتها "، وأردفت الحكم بأنه " ... سكوت الجهة الإدارية عن تعيين المدعي لا يمثل قرارا سلبيا بالامتناع عن تعيينه في وظيفة معلم لغة إنجليزية؛ الأمر الذي ينتفي معه وجود القرارالإداري النهائي "، وبناء على ذلك فقد حكمت المحكمة بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري إعتمادا على أن سلطة الإدارة في التعيين تقديرية لعدم وجود نص يلزمها بضرورة التعيين

**الفرع الثاني:الترقية**

يقصد بالترقية في الوظيفة العامة منح من يستوفي الشروط من الموظفين الدرجة الأعلى مباشرة من درجته وذلك بقرار من السلطة الإدارية المختصة استنادا إلى الضوابط التي يحددها القانون واللوائح، وذلك بغرض تحسين مركز الموظف القانوني من الناحية المالية حيث تؤدي الترقية إلى حصوله على بعض العلاوات والبدلات، إضافة إلى تميزه ببعض المزايا الأدبية المتعلقة بتقدمه على أقرانه وارتقائه عنهم في سلم الدرجات الوظيفية، وتتم الترقية في سلطنة عمان بترفيع الموظف بنظام الأقدمية وبنظام الكفاية الوظيفية، أو الاختيار الحر من قبل الإدارة العليا المختصة إلى وظيفة أعلى من التي كان يشغلها، أو بنقله إلى منصب أكبر من الذي كان يعمل به قبل الترقية.

**إن الترقية نوعان** الأول منهما هو الأصل الذي تنص القوانين على إمكانية الطعن فيه أمام محاكم القضاء الإداري، وهذا النوع يكون برفع الدرجة المالية للموظف إلى درجة مالية أعلى منها، مما يكون من شأنه تقدمه وتسلمه مدارج السلم الوظيفي والإداري، كترقيته من الدرجة الثالثة إلى الدرجة الثانية المدنية وهذا النوع هو الصورة الغالبة للترقية لما يحققه من ميزة مالية للموظف، أما النوع

الثاني للترقية فيكون بنقل الموظف أو بتغيير مسماه الوظيفي إلى مسمى أرقى مكانة منه في الهيكل التنظيمي للوحدة، دون تغيير في درجته المالية، كأن يتم تعيين موظف ما بوظيفة رئيس قسم أو مدير دائرة، إذ أن الترقية بمعناها الأعم هو ما يطرأ من تغيير في المركز الوظيفي للموظف، ولا شك أن تقليد الموظف وظيفة تعلو وظيفته المالية في مجال الاختصاص، يعتبر بمثابة الترقية الفعلية، لما يحققه من مزايا معنوية للموظف.

ونص قانون الخدمة المدنية العُماني على أن" تكون الترقية على أساس الجدارة المبنية على عنصري الكفاية والأقدمية "، فقرارات ترقية الموظفين التي تستند إلى أسلوب الاختبار للكفاءة أو الجدارة من المسائل التي تتمتع الإدارة بشأنها بسلطة تقديرية واسعة، حيث تستقل بوزن ظروفها وملاءماتها وتقدير صلاحية الموظف للترقية، وعلى الرغم من أن تقارير الكفاية المنصوص عليها في المادة واضحة ومحددة المعالم إلا أن إجراءات التطبيق تجعل بإمكان سلطة الإدارة القدرة على تفسير بنودها وفق تقديرها، وعليه فإن رفض جهة الإدارة أو امتناعها من إصدار قرارها بالترقية لا يدخل ضمن القرارات السلبية لعدم تقييد المشرع لها في شأن هذه الإجراءات، وعلى هذا درج القضاء الإداري، ومن ذلك حكم محكمة القضاء الإداري في مصر بأنه " إذا كانت قرارات الترقية لا إلزام على جهة الإدارة بإصدارها قانونا وفقا لما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا، إذ أنها مسألة ملائمة تستقل الإدارة بتقديرها حسب ظروف الحال ومقتضيات الصالح العام وحاجة العمل بلا معقب عليها في ذلك ما دام قد خلا تصرفها من إساءة استعمال السلطة فإنها لذلك لا تدخل في عداد القرارات السلبية التي يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالفصل فيها لأن ذلك يعتبر بمثابة إصدار القضاء الإداري لأمر إلى الجهة الإدارية بالقيام بعمل وهو ما يخرج عن ولاية هذا القضاء ".

وكما ذكرنا سابقا عند تعريفنا للقرار الإداري السلبي فإنه يعتبر في حكم القرارات الإدارية امتناع السلطة الإدارية عن اتخاذ قرار كان من الواجب

عليها اتخاذه وفقا للقوانين والأنظمة، أي أن القانون أو اللوائح تلزمها باتخاذه، إلا أن المحكمة الإدارية العليا المصرية قد خرجت على هذا المبدأ في أحد أحكامها واعتبرت امتناع جهة الإدارة عن ترقية الطاعن بمنزلة قرار سلبي بالامتناع فقضتّ أن التكييف القانوني السليم لطلبات الطاعن الأصلية بإلغاء القرار السلبي بالامتناع عن ترقيته إلى وظيفة مستشار في تاريخ ترقية زملائه وذلك بإلغاء القرار فيما تضمنه من عدم ترقيته إلى الوظيفة المذكورة هو كونها طعنا بطلب إلغاء القرار السلبي بالامتناع عن ترقيته ومن ثم يندرج "، نلاحظ أن المحكمة لم تميز هنا بين امتناع الإدارة عن ترقية الطاعن وبين إفصاحها عن إرادتها وإصدار قرار ترقية زملائه وتخطي الطاعن، في حين أن ما استقر عليه قضاء المحكمة ذاتها أنه ليس صحيحا أن عدم إجراء الإدارة للترقية مع توافر شروطها يعد قرارا سلبيا بامتناعها عن إصدار قرار الترقية، إذ لا يمكن مساءلة الإدارة في هذا الشأن إلا إذا امتنعت عن اتخاذ قرار بالترقية كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا لنص خاص في القانون أو اللائحة، كما استقر قضاء المحكمة على أن اختيار الوقت المناسب للترقية هو حق متروك للإدارة ولتقديرها حسبما تراه متفقا مع صالح العمل وحاجته وبغير إساءة استعمال السلطة.

والواضح في هذه الحالة أن استخدام مصطلح القرار السلبي للدلالة على رفض الإدارة أو امتناعها عن ترقية الموظف أو ترفيعه إلى وظيفة أعلى، هو استعمال ليس في محله وغير دقيق، لأن سلطة الإدارة ليست مقيدة هنا، إضافة إلى عدم توافر شروط القرار الإداري السلبي التي سبق بحثها، فالقرار محل الطعن هنا هو ترقية زملائه مع تخطيه، وليس كما فعلت المحكمة المساواة بينه وبين القرار السلبي بالامتناع عن الترقية حيث أن المستقر في أحكام القضاء بخصوص الترقية أن مجرد توفر شروط الترقية في الموظف مع وجود الدرجات المالية لا يولد له الحق في الترقية".

وفي عُمان لا تعتبر الترقية من وظيفة إلى أعلى أو من درجة إلى أكبر منها حق وإنما هو مجرد جواز منحه المشرع في قانون الخدمة المدنية إلى جهة الإدارة إذا ما استوفى الموظف الشروط والمتطلبات المنصوص عليها في القوانين واللوائح بالإضافة إلى توفر الإعتمادات المالية المترتبة على الترقية، ولكون القانون القديم لم يكن ينص على إختصاص مكمة القضاء الإداري بنظر دعاوى الترقية فقد توالت أحكام القضاء الاداري العماني على الحكم بعدم الإختصاص بنظر طلبات الترقية – تطبيقا لقانون المحكمة القديم الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (1999/91م) – منها حكم المحكمة بأنه "حددت المادة (6) من قانون المحكمة تفصيلا بعض الدعاوى التي يجوز اقامتها من الموظفين العموميين في البنود الثلاثة الأولى منها، بحيث لا يجوز لهم أن يقيموا غيرها من الدعاوى الوظيفية الأخرى ولما كان طلب المدعي ترقيته إلى الدرجة الأولى لا يندرج ضمن الدعاوى المنصوص عليها تعين الحكم بعدم اختصاص المحكمة بنظر الطلب وعدم الإحالة، لأنه لا توجد جهة قضائية أخرى يدخل في اختصاصها النظر في طلب المدعي"، إلا أنه وبموجب التعديل الذي صدر بالمرسوم السلطاني رقم ( 2009/3م) فإن محكمة القضاء الإداري تختص بالدعاوى التي يقدمها الموظفون العموميون بمراجعة القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بسائر شؤونهم الوظيفية، ومنها الترقية، كما أنه يمكن للموظف أن يتقدم بطلب إلغاء قرار ترقية زملائه الذين يسبقهم في الأقدمية ممن هم أقل منه كفاية وتخطيه في الترقية في هذا القرار ليس باعتباره قرارا سلبيا بالمعنى المعروف قانونا وإنما على أساس تخطي الترقية رغم الكفاءة وتوافر الشروط اللازمة للترقية، إلا أنه يشترط لقبول طعن الموظف بإلغاء قرار الترقية على هذا الوجه شرطين:

**أولهما:** استيفاء الطاعن لشروط شغل الوظيفة محل قرار الترقية، وفي ذلك قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأنه "ومن حيث أن المدعي يطلب ترقيته إلى الفئة الثالثة على أساس أن الهيكل التنظيمي للهيئة لم يعتمد، وقد وردت درجات العاملين

غير مخصصة في ميزانية الهيئة وعلى ذلك فإنهم يتزاحمون عند الترقية، ولما كان المدعي أقدم من بعض المرقين، ولا يقل عنهم كفاءة، فإنه يكون أحق بالترقية وبهذه المثابة فإن للمدعي مصلحة واضحة في مباشرة طلب الإلغاء"وثاني شروط إعتراف المحكمة بالمصلحة في قبول طلب إلغاء قرار الترقية فهو أن يرتب قرار الترقية المطعون بإلغائه إيجاد منافس للطاعن، وذلك يتماشى مع حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية التي قضت بأنّه "ليس صحيحا القول بأن عدم إجراء الإدارة للترقية مع توافر شرائطها يعد قرارا سلبيا يكون قد نشأ بامتناعها عن إصدار قرارها بالترقية، لأنه لا يمكن مساءلة الإدارة في هذا الشأن إلا إذا امتنعت عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين أو اللوائح، وهو ما لم يتحقق في حالة المدعي، ولذلك فإن حق لا يتولد إلا حينما تمارس جهة الإدارة سلطتها باصدارها قرار يغفل ترقيته ويشمل الآخرين ممن هم أحدث منه في الأقدمية وأقل منه كفاية، وذلك رغم زوال المانع من الترقية، إذ في هذه الحالة وحينئذ فقط يحق له مخاصمة هذا القرار والطعن فيه فيما تضمنه من تخطيه في الترقية".

**المطلب الثاني:تطبيقات القرار الإداري السلبي:**

في الاستيداع والانتداب والإعارة ندرس في هذا المطلب ثلاثة فروع لتطبيق القرار الإداري السلبي في مسائل الوظيفة العامة تتعلق أولها بسلطة الإدارة المقيدة في شأن إعادة الموظف إلى عمله بعد انتهاء مدة إحالته إلى الاستيداع، وتتناول الثانية حالة الندب الذي يقع ضمن السلطة التقديرية للجهة الإدارية المختصة، وتدور الثالثة حول مدى الإلزام الذي يقع على عاتق الإدارة بإعادة الموظف المعار إلى وظيفته وتمكينه من استلام عمله بعد انتهاء هذه الإعارة.

**الفرع الأول: الاستيداع**

على الرغم أن نظام الاستيداع غير مطبق في قانون الخدمة المدنية العماني، إلا أننا سنتناول هذا الموضوع بما هو معمول به في جمهورية مصر العربية وذلك على سبيل الإيضاح، وحيث أنه لا تؤدي قرارات الإحالة إلى الاستيداع إلى انتهاء خدمة الموظف العام، ما لم تنقض مدة معينة يحددها المشرع دون أن تعيد جهة الإدارة الموظف المحال إلى الاستيداع مرة أخرى إلى الخدمة، ويعتبر الموظف خلال فترة الاستيداع مفصولا من وظيفته، وإن كان له الحق غالبا أن يطلب إنهاء خدمته بإحالته إلى التقاعد خلال مدة الاستيداع، والأصل في قرارات الإحالة إلى الاستيداع تطبيقها على العسكريين من أفراد القوات المسلحة والشرطة، وهؤلاء لا تدخل المنازعات المتعلقة بشأنهم في نطاق اختصاص محكمة القضاء الإداري وذلك بنص القانون، وهذا هو المعمول به في سلطنة عمان حيث لا يتم إحالة الموظفين العموميين إلى الاستيداع وإنما يتم ذلك في نطاق القوات المسلحة والشرطة، إلا أن بعض القوانين أخذت بتطبيق هذا النظام على الموظفين المدنيين أسوة بالعسكريين حيث أجيز إحالة الموظف العام من قبل الجهة الإدارية المختصة بإصدار القرار إلى الاستيداع لأسباب تتعلق بالصالح العام لمدة محددة.

إن سلطة الإدارة في شأن إعادة الموظف إلى عمله بعد انتهاء مدة إحالته إلى الاستيداع هي سلطة مقيدة، إذ على الإدارة أن تعيد الموظف إلى وظيفته ما لم ينص القانون على خلاف ذلك، وعلى هذا الأساس قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن "... رفض الجهة الإدارية إعادة العامل إلى عمله بعد انتهاء مدة الاستيداع على خلاف ما أوجبته أحكام القانون ... يعد بمثابة رفض اتخاذ قرار بإعادة المدعي إلى عمله عقب انتهاء مدة إحالته إلى الاستيداع، وهو قرار أوجب القانون عليها اتخاذه ومن ثم تكون محكمة القضاء الإداري مختصة بطلب إلغاء هذا القرار السلبي"، فعدم قيام السلطة الإدارية المختصة بإصدار قرار إعادة الموظف بعد انتهاء مدة الاستيداع على الرغم من نص القانون على ذلك فإن هذا الإجراء يعد

قرارا سلبيا من جانبها ويتيح للموظف إمكانية الطعن عليه أمام محكمة القضاء الإداري.

## الفرع الثاني: الانتداب:

الندب أو الانتداب، هو قيام الموظف تنفيذا لقرار صادر من السلطة الإدارية المختصة وبصفة مؤقتة بأعباء وظيفة أخرى لم يتيسر بعد تعيين موظف يتولاها مع احتفاظه بصلته بوظيفته الأصلية، أو هو موظف يتم تكليفه بأعباء وظيفة أخرى في إدارة أخرى ضمن نفس الوزارة، أو في وزارة أخرى، وفي فترة زمنية محددة كنوع من التعاون والتبادل والتكامل بين الإدارات والوزارات، فالموظف يحتفظ عند الانتداب بحقه في التدرج والترقية والترفيع والتقاعد كما يلتزم بواجبات وظيفته الأصلية عند عودته للعمل فيها بعد انتهاء مدة الانتداب، وهو إجراء يختلف عن النقل بأن الأخير هو أسلوب دائم وليس مؤقتا لشغل وظيفة عامة تم نقل الموظف إليها.

وقد قضت محكمة القضاء الإداري العمانية باختصاصها بالنظر في قرار ندب الموظف إذا انطواى على جزاء تأديبي مقنع بقولها أن "القرار الصادر بندب موظف لوظيفة أخرى غير محددة عقب الاتهامات الجزافية التي لم تثبت في حقه ينطوي على جزاء تأديبي مقنع، مما تختص محكمة القضاء الإداري بنظره والفصل فيه".

وبما أن الندب يقع ضمن السلطة التقديرية للجهة الإدارية المختصة تتخذه وفقا لمتطلبات العمل ومصلحة المرفق ويستهدف تلبية حاجة العمل في الدائرة المطلوب انتداب الموظف إليها فإن امتناعها عن ندب أحد الموظفين لا يعد قرارا إداريا سلبيا، حتى لو رشحت زميلا له لتلك الوظيفة، وبذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر حيث جاء في أحد أحكامها "من حيث إن حقيقة طلبات الطاعن وطبقا للتكييف القانوني السليم لها أن يطعن ( بقرار ) ندب زميله ... متخطيا إياه وهو قرار إيجابي صريح، ذلك أن عدم ندبه إلى هذه الوظيفة لا يشكل

قرارا سلبيا بالامتناع عن ترشيحه لها لأنه لا يوجد ثمة إلزام قانوني على جهة الإدارة بندبه لهذه الوظيفة ".

**الفرع الثالث:الإعارة**

الإعارة، هي قيام الموظف بصفة مؤقته وبعد موافقته الكتابية على قرار السلطة الإدارية المختصة بعمل وظيفة شاغرة في جهة عامة براتب منها، مع إحتفاظه بصلته بوظيفته الأصلية، وتلتزم جهة الادارة بإعادة الموظف المعار إلى وظيفته أ إلى وظيفة معادلة لوظيفته التي كان يشغلها قبل الإعارة،وتمكينه من استلام عمله بعد عودته من الإعارة، وامتناعها عن ذلك يمثل قرارا سلبيا يخضع للطعن أمام القضاء الإداري، تبقى مدة الطعن فيه مفتوحة ما بقي الامتناع قائما،وبذلك قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد أحكامها أن المدعي "إنما يوجه طعنه إلى موقف الإدارة المتمثل في عدم تمكينه من استلام العمل في التاريخ المذكور،وهذا الموقف يعتبر في حقيقته قرارا سلبيا بالامتناع عن استلامه العمل حالة مستمرة متجددة يمتد الطعن عليه ما بقيت الإدارة على موقفها "

**المطلب الثالث: تزويد الموظف العام بوثائقه وشهاداته**

إذا ما انتهت خدمة الموظف في الدولة وانقطعت رابطته الوظيفية بجهة الإدارة بسبب انقطاعه عن العمل بغير إذن أو لأي سبب ينص عليه القانون كالاستقالة عند توافر شروطها، فإن على الجهة الإدارية المختصة إصدار قرارها بذلك وإعطاء الموظف ما يفيد انتهاء خدمته وخلو طرفه وشهادة بمدة خبرته وامتناعها عن إنهاء خدمته وتزويده بالوثائق التي تثبت ذلك دون مسوغ قانوني يمثل قرارا سلبيا بالامتناع يتعين الحكم بإلغائه،وفي ذلك قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن " ... امتناع جهة الإدارة عن إنهاء خدمة العامل الذي انقطع عن العمل وانتهت خدمته وفقا لحكم القانون دون مبرر يمثل عقبة قانونية تحرمه من السفر والانتقال وعدم تسليم العامل شهادة تفيد إنهاء خدمته ومدة خبرته وخلو طرفه قرارات سلبية يجوز الطعن عليها وتكون سلطة الإدارة في هذه الحالة مقيدة لا

تقديرية بحكم القانون، وعليها ضرورة القيام بتزويد الموظف الذي انتهت خدمته لديها بما يفيد انتهاء هذه الخدمة وخلو طرفه من التزامه قبلها، وشهادة خبرة بمدة عمله لديها، حيث أوجب عليها القانون ذلك بما يمثل لزاما على الإدارة لا يجوز لها مخالفته، وامتناعها عن تنفيذ هذا الالتزام القانوني يعد قرارا سلبيا يحق لصاحب الشأن الطعن فيه أمام القضاء الإداري لمخالفة الإدارة للقانون.

كما جاء في حكم آخر أنه "يتعين على الجهة الإدارية أن تبت في طلب الاستقالة خلال مدة ثلاثين يوما من تاريخ تقديمها ولها أن ترجأ البت فيها خمسة عشر يوما أخرى وإلا اعتبرت الخدمة منتهية بقوة القانون ... وذلك إذا لم تتخذ الجهة الإدارية إجراءات البت في الاستقالة خلال المدة المقررة ولا تملك الإدارة أي حق في الإبقاء على رابطة التوظف بينها وبين العامل المستقيل، وفي هذه الحالة يجب على الجهة الإدارية أن تصدر قرارا بانهاء خدمة العامل المستقيل اعتبارا من تاريخ الاستقالة، ويجب في جميع الاحوال اعطاء العامل شهادة تفيد انهاء خدمته وتتضمن بياناته الوظيفية واذا امتنعت الادارة عن ذلك اعتبر امتناعها هذا قرارا سلبيا بالامتناع مما يحق لصاحب الشأن المطالبة بوقف تنفيذه وبالغائه" ،حيث أنه وكما أوضحت المحكمة لا يجوز إجبار الموظف على الاستمرار في الوظيفة التي طلب الاستقالة منها وتوفرت لديه شروط هذا الطلب، ويكون ثمة قرار سلبي في حال عدم إجابة الموظف طلبه.

## المبحث الثاني: تطبيقات القرار الإداري السلبي في مسائل إدارية أخرى

ندرس فيما يلي بعضا من أهم تطبيقات القرار الإداري السلبي في المسائل الإدارية الأخرى فنتناول امتناع الهيئات اللامركزية عن اتخاذ القرار الواجب عليها قانونا وحق الحلول بالمطلب الأول، وأما المطلب الثاني فسوف يكون عن منح التراخيص الإدارية، ونختم المبحث بالمطلب الثالث الذي يبحث تنفيذ الأحكام.

### المطلب الأول:امتناع الهيئات اللامركزية وحق الحلول

يحق للسلطة المركزية ممارسة رقابتها الإدارية على الهيئات اللامركزية بنوعيها المرفقية والإقليمية، وتشمل هذه الرقابة أشخاص هذه الهيئات وأعمالها إيجابية كانت أم سلبية، وتحصل الأخيرة عندما تهمل الهيئة اللامركزية في التصرف في موضوع معين يدخل ضمن اختصاصها بأن ترفض أو تمتنع عن اتخاذ إجراء أو قرار معين كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح، ولكن يشترط في هذه الحالة ووفقا لأحكام محكمة القضاء الإداري أن يتم الامتناع أو رفض البت في الطلب أو التظلم قد تم بعد تاريخ العمل بقانون المحكمة، وذلك استنادا إلى نص المادة (9) من قانون محكمة القضاء الإداري في السلطنة، ولمعالجة الآثار المترتبة على هذا الوضع الذي يمثل قرارا إداريا سلبيا يخول القانون المقارن عادة السلطة المركزية حق الحلول محل الوحدات اللامركزية الممتنعة عن اتخاذ القرار أو الإجراء فتقوم بدلا منها باتخاذ الإجراء أو القرار المطلوب اتخاذه قانونا باسم الوحدات اللامركزية ولحسابها.

وقد صدر في سلطنة عمان مؤخرا مرسوما سلطانيا ينظم مسألة التفويض والحلول في الإختصاصات، ويحدد التزامات الأصيل ومن يفوضه، وكيفية التفويض، وشروطه، وصلاحيات المفوض إليه ومدى مسؤولية الأصيل والمفوض إليه والقيد الزمني لسريان التفويض، حيث نص هذا المرسوم على أنه يجب أن يصدر التفويض مكتوبا وواضحا وصريحا، وأن تحدد فيه صلاحيات المفوض إليه وصفته الوظيفية ومدة التفويض، وإسم المفوض إليه بالتوقيع، كما قضى المرسوم في مادته السادسة على أنه لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره فيما فوض فيه.

وبما أن الحلول يعد من أخطر أوجه الرقابة التي تمارسها سلطة الوصاية الإدارية على أعمال الهيئة اللامركزية وتصرفاتها لما يمثله من اعتداء على حريتها وإهدار لاستقلالها في اتخاذ القرارات الإدارية، فقد تم حصره في نطاق ضيق جدا وبتوافر شرطين أساسيين هما وجود نص قانوني صريح يلزم الوحدة اللامركزية بالقيام بالعمل أو بإجراء تصرف معين، وامتناع هذه الوحدة اللامركزية عن القيام

بذلك، وتوجيه السلطة الوصائية إنذارا إلى الوحدة اللامركزية الممتنعة تطلب منها وجوب القيام بالعمل أو بالإجراء الذي فرضه القانون، ويلاحظ أن موقف الهيئة اللامركزية الممتنعة في هذه الحالة يعد قرارا سلبيا يخضع للقواعد العامة للطعن في القرار الإداري السلبي، بالمقابل اعتبر مجلس الدولة الفرنسي رفض السلطة المركزية ممارسة الرقابة الوصائية على الهيئات المحلية قرارا سلبيا غير مشروع لان القانون قد نص على وجوب ممارسة تلك الرقابة.

**المطلب الثاني:منح التراخيص الإدارية:**

ينبغي أن نوضح بداية أنه عندما يتقدم صاحب الشأن بطلب الحصول على ترخيص ما فإن على جهة الإدارة القيام بإجراءات مقيدة لها حسب الشروط والضوابط المنصوص عليها في القانون، فهي بذلك إما أن توافق على إصدار الترخيص وتقوم بمنحه لصاحب الطلب، أو أنها تجيب صاحب الطلب صراحة بالرفض لعدم استيفائه لشروط ومقتضيات الحصول على الترخيص، أو أن تقوم الإدارة بإهمال الطلب وعدم المضي في إجراءات إصداره مما يؤدي إلى ظهور مشاكل عند إصدار القرار الإداري السلبي إذا كان القانون يوجب على جهة الإدارة إلزاما قيامها بإصدار التصريح وتمتنع عن ذلك .

إن من سلطة الإدارة المقيدة ضرورة إصدار القرار الإداري بمنح ترخيص لممارسة نشاط معين بعد توافر الشروط المنصوص عليها في القانون، إذ يجب هنا على جهة الإدارة أن تلتزم بمنح الترخيص لصاحب الشأن إذا ما استوفى تلك الشروط القانونية ،فإذا امتنعت عن ذلك عد هذا الامتناع قرارا إداريا سلبيا معيبا قابلا للطعن فيه بالإلغاء ،وتطبيقا لذلك فإن قرار منح تاجر ما ترخيصا لإنشاء مصنع لتعبئة عصير الفواكه مشروطا بأن لا يقوم بتعبئة هذه المشروبات في عبوات معدنية يعتبر من القرارات السلبية التي تبقى قائمة ومستمرة طالما كان امتناع الإدارة عن الترخيص بتعبئة المشروبات في عبوات معدنية ، ومن حق المدعي أن يتقدم

بطلب جديد في أي وقت لمنحه الترخيص خاليا من الشروط المذكورة، وقد تكرر مضمون هذا المثال في الكثير من الأحكام ولكننا لا نكون أمام قرار سلبي إذا ما اتخذت الإدارة موقفا صريحا بصدد منح الترخيص للبناء، إلا أن حفظ الطلب هو في الحقيقة قرار إداري صريح بالرفض ومن ثم يتعين الطعن فيه خلال المدة القانونية لرفع دعوى الإلغاء

وقد نفت محكمة القضاء الإداري العمانية وجود القرار الإداري السلبي في هذا الشأن من ذلك حكمها الذي قررت فيه بأن امتناع جهة الإدارة عن تسجيل بئر باسم المدعين لحين تقديم الأوراق الدالة على ملكيتهم للبئر لا ينشأ عن قرار إداري سلبي يجوز الطعن عليه أمام هذه المحكمة "،وبالرجوع إلى حيثيات الدعوى تبين لنا أنه لا يوجد ما يلزم الوزارة المدعى عليها تسجيل البئر باسم المدعين لعدم وجود ما يثبت ملكيتهم للبئر المتنازع عليها، مما أدى إلى أن قضت المحكمة بعدم قبول الدعوى لإنتفاء القرار الإداري السلبي، كما قضت ذات المحكمة بعدم قبول دعوى مماثلة بطلب تجديد الإقامة لعدم إستيفاء شروط انتهاء المدة المحددة قانونا لتقديم طلب تجديد الإقامة لإصدار القرار وبالآتي إنتفاء وجود القرار السلبي بالامتناع عن إصدار قرار تجديد بطاقة الإقامة،ونحن نرى أن المحكمة أصابت في قضائها بانتفاء القرار الإداري لعدم وجود نص قانوني يلزم الوزارة بتسجيل العقار أيا كان نوعه في الحالة الأولى،ولعدم استيفاء صاحب الطلب في الحالة الثانية للبيانات والثبوتيات التي يتطلبها موضوع طلبه،ومنها وجوب انتهاء المدة المحددة قانونا لتقديم طلب تجديد الإقامة.

**المطلب الثالث: تنفيذ الأحكام:**

على جهة الإدارة أن تلتزم بتنفيذ حكم الإلغاء الصادر عن المحكمة،ولا مجال قانونا لإحباط ما قضى به الحكم إلا بالطعن فيه أمام المحكمة المختصة في الميعاد وطبقا للإجراءات المقررة في قانون المحكمة،وإصدار أي قرارات من شأنها

إحباط ما قضى به الحكم توصم قانونا بعيب إساءة إستعمال السلطة في إصدارها وبالتالي تكون عرضة للإلغاء.

كما أنه إذا ما امتنعت الإدارة أو تقاعست عن تنفيذ حكم الإلغاء جاز لصاحب الشأن رفع دعوى إلغاء جديدة ضد قرار الإدارة السلبي بالامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء، فسلطة الإدارة هنا مقيدة، إذ ثمة التزام عليها بتنفيذ الأحكام القضائية، كما أنها مجبرة على إحترام سيادة القانون الذي يتمثل في تطبيق حكم الإلغاء الصادر من القضاء الإداري، وقد قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بذلك بأنه "... في وقت مناسب من تاريخ صدورها وإعلانها فإن تقاعست أو امتنعت دون وجه حق عن التنفيذ اعتبر هذا الامتناع بمثابة قرار إداري سلبي مخالف للقانون"، كما أن حكم الإلغاء غالبا ما يأخذ صورته التنفيذية بناء على صيغة الأمر التي يحتويها في منطوقه، ففي سلطنة عمان تكون الصورة التنفيذية للأحكام الصادرة بعدم صحة القرار مشمولة بالصيغة الآتية "على الوزراء ورؤساء وحدات الجهاز الإداري للدولة المختصين تنفيذ هذا الحكم وإجراء مقتضاه" وهي صيغة مشابهة لما هو معمول به في مصر حيث إن الصيغة وفق نص مجلس الدولة المصري تكون كالتالي "على الوزراء ورؤساء المصالح المختصين تنفيذ هذا الحكم وإجراء مقتضاه".

يعد من أهم مظاهر خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية واحترام أسس الدولة القانونية التزامها بتنفيذ الحكم القضائي من قبل الجهات الإدارية المختصة وفي الوقت المناسب، ودون تقاعس أو رفض أو امتناع، لذلك فلا غرابة إذا ما رتب المشرع جزاءات على الجهات الإدارية التي تتنصل من التزامها سواء بالامتناع أو بالمماطلة تصل إلى حد المسائلة الجنائية، وحسنا فعل المشرع العماني ومن خلال الباب السادس الخاص بالقضاء في النظام الأساسي للدولة بالنص على ضرورة التقيد بتنفيذ الأحكام القضائية واعتبر الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب

الموظفين العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون،وهذا النص يجعل لزاما على الجهات الإدارية تنفيذ الأحكام الصادرة بمراجعة القرارات الإدارية المطعون في عدم صحتها سواء أكانت إيجابية صريحة أو سلبية وذلك إمتثالا لمبدأ تدرج القواعد القانونية التي تضع النظم الأساسية والدساتير أسمى مراتب القواعد القانونية وتوجب إحترامها والتقيد بها، إضافة إلى ضرورة التقيد بنصوص قانون الجزاء، كما أن المشرع المصري كان قد كفل هذه الحماية القانونية،فأفرد نصا في أعلى وثيقة قانونية في الدولة،وهي الدستور، أكد فيه ضرورة الالتزام بتنفيذ الأحكام القضائية، ورتب المسؤولية الجنائية للموظف الممتنع عن التنفيذ.

ولكن هل تكون جهة الإدارة ملزمة باتخاذ أي إجراء تنفيذي تجاه الحكم الصادر بالإلغاء القاطع الدلالة في إعدام القرار وإزالته من الوجود؟ للإجابة على هذا التساؤل يرى إتجاه قضائي أنه إذا كان الحكم الصادر بالإلغاء قاطع الدلالة في منطوقه بإعدام القرار وإزالته من الوجود دون أن تكون جهة الإدارة ملزمة باتخاذ أي إجراء تنفيذي،فلا تعقيب على جهة الإدارة إن لم تقم بإصدار هذا القرار ويمتنع بالآتي الرجوع عليها قضاء،وهذا الحكم قضت به المحكمة الإدارية العليا بأنه "... أما حيث يكون الحكم الصادر بالإلغاء قاطع الدلالة على انعدام القرار وإزالته من الوجود دون أن تكون الإدارة مطالبة باتخاذ أي إجراء تنفيذي فلا تثريب عليها إن هي لم تصدر قرارا تنفيذيا بذلك يمتنع الرجوع عليها قضاء".

ونحن مع الاتجاه الذي يرى بأن للحكم الصادر بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه حجية مطلقة على الكافة بحيث يمتد ليشمل أثره لغير أطراف الدعوى،بغض النظر عن نوع ذلك القرار،أو عن مدى شمول الإلغاء كليا أو جزئيا كما تحوز هذه الحجية المسائل الفرعية التي فصلت فيها المحكمة بالنسبة لموضوع الدعوى،وسبب تأييدنا لهذا الاتجاه أن دعوى الإلغاء هي دعوى عينية وليست شخصية،تختصم القرار المطعون فيه بعدم المشروعية في ذاته، عندما يصدر هذا القرار من جهة غير مختصة، أو لتجاوز هذه السلطة لحدود الاختصاص التي حددها

لها القانون،ولأن المشروعية لا يجوز تجزئتها،فلا يمكن القول بجواز تطبيق هذا القرار الملغي على الغير لكونهم لم يرفعوا دعوى بإلغائه،فحجية حكم الإلغاء تكون شاملة لكافة المخاطبين.

وفي سلطنة عمان فقد اعتبر المشرع في المادة ( 23) من قانون المحكمة أن الأحكام الصادرة بعدم صحة القرار الإداري تكون حجة على الكافة، والواضح من خلال ما تواترت عليه أحكام المحكمة الادارية أنها تؤيد ما جاء بالاتجاه القائل بأن حجية حكم الإلغاء تكون شاملة لكافة المخاطبين به،فقد درجت أحكام المحكمة على أنه يشترط للتمسك بحجية الأحكام،وبالآتي عدم جواز نظر الدعوى لسابقة الفصل فيها،أن يكون بين الدعاوى التي صدرت بشأنها أحكام سابقة والدعوى الجديدة اتحاد في الخصوم والمحل والسبب،وذلك كي تحوز الأحكام حجية الأمر المقضي به وإلا كانت الدعوى المرفوعة أمام المحكمة نزاعا جديدا يجب الفصل فيه، كما أن محكمة القضاء الإداري العمانية إستقرت على هذا الرأي ومثال ذلك حكمها بأنه "من المبادىء المستقرة أن المحكمة إذا فصلت بحكم قطعي في مسألة من المسائل المعروضة عليها في الخصومة سواء كانت إجرائية أو موضوعية فإنها تستنفذ ولايتها بشأنها ولا تملك الرجوع في الحكم أو تعديله ولو تبين لها عدم صحة ما قضت به،من المسلم به أيضا أن الأحكام القضائية لها حجة فيما فصلت فيه بمجرد صدورها وتكتسب قوة الأمر المقضي بعد صيرورتها نهائية فتكفل لها حماية تحول دون المساس بما قضي به ".

ونحن نرى بالمقابل أنه إذا لم تتوافر تلك الشروط كلها أو بعضها ووجد إختلاف سواء بين الخصوم أو المحل أو في السبب فإنه لا حجية للأحكام السابقة للقول بحجية الأحكام يجب أن يكون بين الدعاوى التي صدرت بشأنها أحكام سابقة والدعوى الجديدة اتحاد في الخصوم والمحل والسبب،وطالما لم تتغير الظروف التي نشأت بسببها الدعوى.

# الفصل الرابع

# الطعن في القرار الإداري السلبي

### الطعن في القرار السلبي

إن الرقابة القضائية على القرارات الإدارية السلبية تعد ذات أهمية بالغة نظرا لما تتصف به هذه القرارات من مزايا، مما يجعلها تتميز عن الأنواع الأخرى من الرقابة، ويستفاد من أحكام المادة السادسة من قانون محكمة القضاء الإداري أن المشرع قسم الدعاوى التي ترفع أمام المحكمة إلى فئتين أولهما الدعاوى التي يقدمها الموظفون العموميون في الأمور المتعلقة بشؤونهم الوظيفية، وذلك بشرط أن تثبت في المدعي صفة الموظف العمومي، وهو الشخص الذي يشغل وظيفة عامة في إحدى وحدات الجهاز الإداري للدولة، أما الفئة الثانية فهي الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن بمراجعة القرارات الإدارية النهائية، وتشمل هذه الدعاوى الطعن على جميع أنواع القرارات الإدارية، ومنها القرار الإداري السلبي، عدا ما أستثني من هذه القرارات بنص خاص في قانون المحكمة، أو بموجب أوامر سلطانية، وترفع هذه الدعاوى من أي شخص طبيعي أو إعتباري له مصلحة في الطعن على قرار إداري نهائي، ويشمل ذلك أيضا الموظف العام بشرط أن يرفعها بصفته من ذوي الشأن وليس موظفا عاما يطعن في قرار إداري يتعلق بشؤونه الوظيفية، على اعتبار أن دعاوى الموظفين العموميين وردت على سبيل الحصر، وهذا ما استقر عليه قضاء محكمة القضاء الإداري العماني قبل صدور التعديل الجديد لقانون المحكمة وفقا للمرسوم السلطاني رقم ( 3/2009م) الذي جعل المحكمة تختص بالدعاوى التي يقدمها الموظفون العموميون بمراجعة القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بسائر شؤونهم الوظيفية، وقد عرفت محكمة القضاء الإداري الدعوى الإدارية في أحد أحكامها بأنها "دعوى موضوعية تخاصم القرار الإداري ولا تخاصم مصدره.

وبما أن القرارات الإدارية تقسم من حيث خضوعها للرقابة القضائية إلى قرارات تخضع للرقابة القضائية وقرارات لا تخضع لهذه الرقابة، فالنوع الأول يقصد به تلك القرارات التي يمكن أن تكون محلا للطعن أمام القضاء الإداري سواء عن

طريق الإلغاء أو التعويض أو القضاء الكامل، بحيث يتاح للقضاء البحث في مدى مشروعية القرار المطعون فيه من عدمه، وحيث أن القاضي الإداري هو قاضي مشروعية لا ملاءمة فهو يقضي ولا يدير "، ومن ثم يقرر في حالة صدور القرار مشروعا وخاليا من العيوب التي تمس القرار الإداري رد الدعوى أو أن يحكم بإلغائه والتعويض عنه في حالة ثبوت عدم شرعيته، ويعرف الإلغاء بأنه ذلك العمل القانوني الذي يصدر عن الإدارة متضمنا انقضاء القرار الإداري بالنسبة للمستقبل فقط، ولا يمس بأي حال من الأحوال الآثار التي رتبها منذ صدوره، وحتى اللحظة التي تقرر فيها الإلغاء "، وتتدرج معظم القرارات الإدارية في صلاحية القضاء الإداري لها ومنها القرار الإداري السلبي محل بحثنا هذا.

لذلك نخصص هذا الفصل لدراسة كل من الطعن بالإلغاء في المبحث الأول، والطعن بالتعويض ووقف التنفيذ في المبحث الثاني.

**المبحث الأول: الطعن بالإلغاء:**

تميز المشرع العماني عند تنظيمه للقضاء الإداري باستخدام مصطلح قانوني خاص ففضّل عبارة "مراجعة القرار الإداري "ولم ينص في قانون المحكمة على عبارة إلغاء القرار الإداري "، ولذلك فإن محكمة القضاء الإداري استقرت على تسمية دعوى الإلغاء بدعوى عدم صحة القرار نظراً إلى أن الحكم يصدر بصحة أو بعدم صحة القرار الإداري وليس بإلغائه وفقا لأحكام المادة ( 15) من قانون المحكمة، وكذلك الأمر بالنسبة لأسباب إلغاء القرارات الإدارية التي تنص عليها القوانين المقارنة، فقد استقل المشرع بتسميتها بسند الدعوى "، وذلك على النحو الوارد بالمادة (8) من القانون.

ولا شك أن دعوى مراجعة صحة القرار الإداري أو دعوى عدم الصحة - وفقا لمسمى محكمة القضاء الإداري - وفقا للقانون العماني هي نفسها دعوى الإلغاء في القانون والقضاء المقارن، فهي تتمتع بنفس الخصائص وتنتج ذات الآثار فقد اعتبر المشرع في المادة ( 23) من قانون المحكمة أن الأحكام الصادرة بعدم

صحة القرار تكون حجة على الكافة ،وهو ما ينطبق على الأحكام الصادرة بإلغاء القرار الإداري.

وبسبب حداثة عهد القضاء الإداري في السلطنة قانونيا ،ولأنه نشأ فعلياً اعتبارا من تاريخ العمل بقانون محكمة القضاء الإداري سنة 1999م ،وحيث كانت قرارات الإدارة بمنأى شيئا ما عن أية رقابة قضائية من قبل المحكمة على النحو سالف الذكر، فإننا نرى أن ابتعاد المشرع عن لفظ "الإلغاء" له ما يبرره حيث أن قوة هذا اللفظ لا تتناسب مع تلك الحداثة ، ففضل المشرع بالآتي استخدام ألفاظ مقبولة يمكن أن تحقق المقصود من دعوى الإلغاء أيا كان اسمها ،كما أنها سوف تحقق الأهداف المنشودة من هذا القضاء.

وتواترت أحكام محكمة القضاء الإداري بسلطنة عمان على تسمية دعوى الإلغاء بدعوى عدم الصحة نظراً إلى أن القانون لم ينص على لفظ الإلغاء، ولكنها قررت في حكم لها أن "اصطلاح الإلغاء واصطلاح عدم الصحة هما اصطلاحان مترادفان ومتماثلان من جميع الأوجه ،سواء من حيث الأثر والنتائج المترتبة على القضاء بأي منهما أو من حيث الحجية، إذ يترتب على القضاء بإلغاء قرار ما ذات الآثار القانونية التي تترتب على القضاء بعدم صحته ،كما يكون لكل منهما ذات الحجية التي تكون للآخر" ،ونحن نرى أن في مسمى دعوى عدم صحة القرار الإداري لحداثة عهد قانون المحكمة بالسلطنة له ما يبرره ن أسانيد ذكرناها ، إلا أننا وفي الوقت نفسه لا نتفق مع ما جاء بحكم المحكمة أن مصطلح الإلغاء ومصطلح عدم الصحة مترادفان لنفس المعنى حتى وإن نتج عنهما ذات الآثار القانونية ، حيث نرى أن مصطلح الإلغاء أقوى فعليا من مصطلح عدم الصحة وأثبت في ترسيخ فكرة قيام الإدارة بتصحيح مسارها الخاطيء بإلغاء أو تعديل القرار الإداري.

وحيث أن الطعن الذي يرفعه صاحب الشأن إلى القضاء الإداري ضد القرار السلبي يعتبر – كما أسلفنا – أحد أساليب الرقابة القضائية على مشروعية هذا القرار شأنه في ذلك شأن باقي أعمال الإدارة الأخرى وذلك للمطالبة إما بإلغاء القرار السلبي (مراجعة مدى صحته) أو بوقف تنفيذه أو بالتعويض عما سببه اتخاذ هذا القرار من أضرار ضده، والمقصود بالإلغاء، إزالة آثار القرار الإداري وتجريده من قوته القانونية سواء أكان تنظيميا أو فرديا بالنسبة للمستقبل دون الماضي، ويتم ذلك الإلغاء من السلطة الإدارية المختصة والتي أصدرت القرار الملغي أو من سلطة الوصاية على الجهات اللامركزية إذا كانت القرارات غير المشروعة، وقد يكون هذا الإلغاء كليا شاملا للقرار بمجمله، أو جزئيا منصبا على جزء منه

ويرجع مدى إمكان قيام الإدارة بإعادة النظر في القرارات الإدارية الصادرة عنها عدة اعتبارات منها حق الإدارة في تغيير رأيها، لتدارك الخطأ، أو لمجاراة مستجدات الأمور رعاية للمصلحة العامة، وحماية مصالح الأفراد وحقوقهم المكتسبة، واستقرارا للمعاملات، بالإضافة إلى التفرقة بين القرارات المشروعة والقرارات غير المشروعة، وأخيرا احتراما لأحكام القضاء الإداري بإلغاء القرارات المعيبة.

وتسري على القرارات السلبية إمكانية الطعن بالإلغاء أو دعوى مراجعة صحة القرار الإداري السلبي مثل ما هو حال القرارات الإدارية الأخرى، إذ لو كان الطعن بالإلغاء مقصورا على القرارات الإيجابية لوجدت الإدارة دائما وسيلة سهلة في انتهاك المشروعية بأن تسكت عن الرد على أصحاب الشأن مهما قدموا من طلبات أو تظلمات على الرغم من إلزام القانون لها بالرد، ولأصبح ذوي الشأن في حيرة من أمرهم، فلا هم قادرون على الحصول على رد حول طلباتهم من الإدارة، ولا هم قادرون على سلوك سبيل الطعن أمام القضاء الإداري ضد تعسف الإدارة ومخالفتها للقانون بسلوك سبيل الصمت والسكوت، وفي تأكيد لإمكانية الطعن بإلغاء القرارات السلبية ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلى أنه إذا التزمت الإدارة الصمت

إزاء الطلب المقدم إليها، عد ذلك من جانبها قرارا سلبيا بالرفض، يمكن الطعن عليه بالإلغاء إذا كان لذلك مقتضى [1]، وتنطبق على الطعون بالإلغاء في القرارات السلبية شروط رفع دعوى الإلغاء الشكلية والموضوعية ذاتها التي تنطبق على غيرها من القرارات الإدارية.

## المطلب الأول: الشروط الشكلية للطعن بالإلغاء:

قبل الخوض في ذكر هذه الشروط نود أن نوضح أولا أن القاضي الإداري وعند بحثه في إثبات مدى مشروعية القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء أمامه، فإن له سلطة تقديرية واسعة منبثقة عن اعتناقه لقاعدة حرية الإثبات، وله في ذلك الاعتماد على العديد من القرائن القانونية التي يجيزها له قانون السلطة القضائية لعل من أهم هذه القرائن، قرينة سلامة القرارات الإدارية، التي نقصد بها افتراض المشرع صدور القرار الإداري سليما من كافة العيوب التي قد تشوبه، شكلية كانت أم موضوعية، سواء أكان هذا القرار مسببا أم غير مسبب، صريحا أو ضمنيا، إيجابيا أم سلبيا، إذ يفترض في جميع هذه الأحوال أن تكون القرارات الإدارية محمولة على الصحة استنادا إلى قاعدة سلامة القرارات الإدارية، وإلى الثقة المفترضة فيمن يصدرون هذه القرارات.

إلا أن قرينة سلامة القرارات الإدارية ليست قرينة قاطعة في الإثبات في كل الأحوال على الرغم من تأهيل الموظفين المختصين بإصدار القرار ورقابة الإدارة عليهم وافتراض توخيهم لغاية المصلحة العامة، فهي قرينة قابلة لإثبات العكس إذا ما استطاع إليها ذو الشأن سبيلا، بحيث ينتقل عبء إثبات صحة القرار ومطابقته للقانون شكلا ومضمونا إلى جهة الإدارة، إذا ما تمكن صاحب الشأن في زعزعة الثقة المفترضة في القرار الإداري بدرجة يطمأن معها القاضي الإداري بأن هذا القرار مخالف للقانون، فتقوم الإدارة حينئذ بإثبات صحته، فإن هي أخفقت في ذلك

أو تقاعست عنه كان ذلك سببا لأن يتأكد القاضي من عدم مشروعية القرار الإداري، الأمر الذي يدعوه لإلغائه.

ويجب أن تستوفي دعوى إلغاء القرارات الإدارية السلبية شروطها الشكلية كافة سواء ما تعلق منها بمحل الطعن الذي يمثله القرار الإداري النهائي المستوفي لجميع أركانه وشروطه، أو ما تعلق منها برافع دعوى الإلغاء والذي يمثله الطاعن ذو المصلحة والصفة والأهلية القانونية، أو ما تعلق بالإجراءات التي يجب أن يلتزم بها الطاعن عند رفعه لدعوى الإلغاء، كل ذلك باستثناء بعض الشروط التي لا تتناسب مع طبيعة القرار الإداري السلبي.

وتتصدى المحاكم الإدارية لمدى توافر شروط الشكل والإجراءات قبل الخوض في موضوع الدعوى وفحواها، فإذا استبان لها توافر هذه الشروط فإنها حينها فقط يمكن أن تنظر إلى موضوع الدعوى، وإلا حكمت بعدم قبول الدعوى وفي ذلك تقضي المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن لدعوى الإلغاء شروطا لا بد من توافرها حتى تكون هذه الدعوى مقبولة أمام القضاء، عليه أن يتصدى لها بالفحص قبل أن يتصدى لموضوع المخالفة المدعاة، إذ لا يمكنه بحث الموضوع إلا بعد أن يتأكد له توافر هذه الشروط، فإذا لم تتوافر تحتم عليه الحكم بعدم قبولها دون التغلغل في الموضوع.

وفي هذا الشأن تنص المادة (9) من قانون محكمة القضاء الإداري على أنه " لا تقبل الدعاوى المتعلقة بالخصومات الإدارية التي نشأت قبل تاريخ العمل بهذا القانون والدعاوى المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية كما لا تقبل الدعاوى المنصوص عليها في البندين رقمي ( 1،2) من المادة ( 6) إذا قدمت رأسا إلى المحكمة قبل التظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية

ويقدم التظلم خلال ستين يوما من تاريخ إخطار صاحب الشأن بالقرار أو علمه به علما يقينيا، ويجب البت في التظلم خلال ثلاثين يوما من تاريخ تقديمه

ويعتبر مضي الثلاثين يوما المذكورة دون أن تجيب عليه الجهة المتظلم إليها بمثابة رفضه وترفع الدعوى خلال ستين يوماً من تاريخ إخطار المتظلم بنتيجة البت في تظلمه، أو من تاريخ انقضاء الثلاثين يوماً المقررة للبت في التظلم دون أن تجيب عليه الجهة المتظلم إليها ".

- مدى وجوب التظلم قبل رفع الدعوى

إن التظلم قبل رفع الدعوى وجوبي في القانون العماني ويلزم أن يقوم به الموظف أو صاحب الشأن من غير الموظفين قبل قيامه بالطعن على القرار الإداري وذلك استنادا إلى نص المادة ( 9) من قانون محكمة القضاء الإداري التي تشترط لقبول دعوى مراجعة القرارات الإدارية النهائية ضرورة التظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية ،ونلاحظ هنا لزوم التقيد بمواعيد البت في التظلم قبل رفع الدعوى أمام المحكمة ،وذلك باستثناء القرارات الإدارية النهائية الصادرة من لجان إدارية ذات اختصاص قضائي، ولعل مقتضى وجوب التظلم هو رغبة المشرع العماني في التقليل من الدعاوى التي ترفع إلى المحكمة ،في حال ما إذا عدل مصدر القرار عن ما أصدره،وقد جاء ذلك في حكم لمحكمة القضاء الإداري الذي قضى بأن إشترط المشرع لقبول دعاوى عدم صحة القرارات الإدارية ... وجوب التظلم منها إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية ومراعاة المواعيد التي نصت عليها المادة التاسعة من قانون المحكمة ".

وفي حكم آخر لذات المحكمة فرقت فيه بين التظلم الوجوبي والتظلم الاختياري كما أقرت بأن التظلم إلى المجلس المركزي للمساءلة الإدارية ليس شرطا لقبول دعوى عدم الصحة، وأن الأثر المترتب على التظلم للمجلس المركزي للمساءلة الإدارية هو قطع مواعيد رفع الدعوى بالنسبة لذوي الشأن، حيث جاء في حكمها أن من المبادىء القانونية التي استقر عليها القضاء الإداري بأن التظلم ينقسم إلى قسمين تظلم اختياري، وتظلم وجوبي "،وعرفت المحكمة التظلم

الوجوبي بأنه " ذلك التظلم الذي يوجب المشرع على المتضرر تقديمه إلى جهة الإدارة، كإجراء شكلي جوهري ينبغي القيام به قبل رفع الدعوى، ويترتب على عدم تقديمه الحكم بعدم قبول الدعوى شكلا لعدم سابقة التظلم، كما هو الشأن بالنسبة لاشتراط التظلم من القرار المطعون فيه قبل رفع الدعوى لمحكمة القضاء الإداري؛ وفقا لنص المادة (9) من قانون المحكمة، أما التظلم الجوازي فقد عرفته المحكمة بأنه " التظلم الذي ترك المشرع لصاحب الشأن حرية الاختيار في القيام به قبل إقامة الدعوى أمام المحكمة المختصة؛ إذا ما تبين له أن ذلك يحقق له المصلحة والغاية في تعديل أو الحكم بعدم صحة القرار، ولا يترتب على عدم تقديمه عدم قبول الدعوى، إلا أنه في هذه الحالة يتعين مراعاة مواعيد رفع الدعوى أمام المحكمة – التظلم إلى المجلس المركزي للمساءلة الإدارية ليس شرطا لقبول دعوى عدم الصحة – إن كان يحق التظلم من قرار مجلس المساءلة الإدارية إلى المجلس المركزي للمساءلة الإدارية، وفقا لحكم المادة ( 120) من قانون الخدمة المدنية السالف بيانها؛ إلا أن لا يمكن اعتباره كشرط لقبول دعوى عدم الصحة ومن جانب آخر؛ فإنه إذا قام صاحب الشأن بالتظلم من قرار مجلس المساءلة الإدارية إلى المجلس المركزي للمساءلة الإدارية؛ فإن ذلك يقطع مواعيد رفع الدعوى بالنسبة لذوي الشأن ".

وبما أن القرار الإداري السلبي قرار مستمر ومتجدد فقد قضت محكمة القضاء الإداري بجواز معاودة التظلم منه حيث جاء في حكم لها أنه " يعد القرار السلبي من القرارات المستمرة والمتجددة التي يجوز فيها معاودة التظلم من جديد ... " إلا أنه كان الأجدر بالمشرع العماني إفراد القرار السلبي بحكم مستقل يتناسب وطبيعة هذا القرار المستمر، والذي لا يتحدد التظلم منه بميعاد بل يستمر ما دامت حالة الامتناع أو الرفض قائمة.

- **محل الطعن في دعوى الإلغاء:**

إن محل الطعن في دعوى الإلغاء هو القرار الإداري النهائي المستوفي لجميع أركانه وشروطه، وسواء صدر هذا القرار بشكله الإيجابي صراحة كتابة أم شفاهة معبرا بذلك عن إرادة الإدارة الملزمة، أم صدر ضمنا بالقيام بعمل شيء مثلا أم الامتناع عن عمله، أم كان هذا القرار سلبيا متمثلا في رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ القرار الذي ألزمها المشرع نصا القيام به، مما يدفع المشرع إلى اعتبار أن هناك قرارا مفترضا سواء بالرفض أو الموافقة على مضمون هذا القرار، حيث يمكن أن يكون هذا القرار الإداري السلبي محلا للطعن بالإلغاء شأنه في ذلك شأن القرار الإيجابي، صريحا كان أم ضمنيا، إذا نص القانون على إلزام الإدارة بذلك، وقد جاء مفهوم القرار الاداري السلبي محل الطعن في دعوى مراجعة صحة القرارات الإدارية في سلطنة عمان في حكم لمحكمة القضاء الإداري جاء فيه أن القرار الاداري السلبي يتحقق عندما ترفض السلطة الإدارية أو تمتنع عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح، بمعنى أنه يجب لقيام القرار السلبي أن يكون هناك إلزام على الجهة الإدارية باتخاذ قرار معين ... إذا لم يكن إصدار مثل هذا القرار واجبا عليها فإن امتناعها عن إصداره لا يشكل قرارا سلبيا مما قبل الطعن عليه أمام هذه المحكمة "، وحيث أنه لم يكن يوجد قانون يلزم الجهة المدعى عليها إصدار القرار المطلوب قضت المحكمة بعدم قبول الدعوى لانتفاء القرار الإداري، كما أن المحكمة الإدارية المصرية العليا قضت في ذلك بأن " اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بنظر الطعن على القرارات الإدارية السلبية منوط بأن يكون من الواجب على الجهة الإدارية قانونا اتخاذ القرار، فإذا لم يكن ذلك واجبا عليها وكان متروكا لمحض تقديرها، فإن سكوت الجهة الإدارية عن اتخاذ مثل هذا القرار لا يشكل الامتناع المقصود ".

وحيث أن دعوى الإلغاء هي خصومة عينية مرجعها اختصام القرار الإداري لمراقبة مدى مشروعيته، فإن هذا القرار الاداري يجب أن يكون قائما ومستوفيا

لجميع عناصره وشروطه وأركانه التي تحدثنا فيها في بداية البحث، محدثا ومنتجا لجميع آثاره عند إقامة دعوى الإلغاء، لأنه إذا تخلف هذا الشرط بأن زال القرار قبل رفع الدعوى، أو إذا انتهت فترة سريانه إذا كان قد صدر لمدة معينة أو لإنجاز غرض معين، فإن الدعوى يتم رفضها لعدم وجود قرار إداري قائم ولانتفاء محل الدعوى.

أما بالنسبة لرافع الدعوى فقد أكد المشرع العماني ومن خلال نص المادة (9) من قانون محكمة القضاء الإداري على ضرورة أن يكون من ذوي الشأن في موضوع الدعوى وذلك بأن "لا تقبل الدعاوى المتعلقة بالخصومات الإدارية التي ... والدعاوى المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية"، وأغلب الفقه تطلب في رافع الدعوى أن يكون صاحب مصلحة شخصية مباشرة ومشروعة إضافة إلى شرط الأهلية القانونية وشرط الصفة، أي أن يكون رافع الدعوى قادرا ومؤهلا قانونيا على رفع الخصومة إلى القضاء أو المثول أمامه لتلقيها وكونه طرفاً مؤثراً وشخصياً لقبول الدعوى، ومثل هذه الشروط يلزم توافرها للمدعى عليه، في حين يرى آخرون أن المصلحة هي الشرط الوحيد الذي يجب أن يتحلى به رافع الدعوى لقبولها، أما بالنسبة للأهلية فهي ليست شرطا لقبول الدعوى بقدر ما هي شرطٌ لمباشرتها، كما أن الصفة تعد مظهرا لشرط المصلحة.

ونحن نؤيد رأي غالبية الفقه في أنه يجب أن يتوفر شرط المصلحة مدعوما بشرط الصفة أي أن يكون رافع الدعوى صاحب الحق بنفسه أو من ينوب عنه، إضافة إلى شرط تمتع رافع الدعوى بأهلية المخاصمة القانونية اللازمة للجوء للقضاء والتي تقدر بسن ثمانية عشر عاما في سلطنة عمان، وهذا ما قضت به محكمة القضاء الإداري بأنه إذا أقيمت الدعوى من جانب الشركة، وحرر التوكيل شريك مفوض بموجب أوراق السجل التجاري، وهو ذو صفة ومصلحة في إقامة الدعوى، بما له من تفويض وشراكة من خلال الشهادة الصادرة من أمانة السجل التجاري، والتي تفيد تفويض المدعي عن الشركة بصفته أحد الشركاء بالشركة، وبالآتي يكون الشريك المفوض ذا صفة في الدعوى ويحق له بموجب

التفويض الممنوح له إقامة الدعوى "،كما أن المحكمة الإدارية العليا المصرية قضت بقولها" أنه ولئن كان الأصل أنه لا يكفي لقبول الدعوى أن يكون الشخص الذي يباشرها ذا حق أو ذا مصلحة أو ذا صفة في التقاضي،بل يجب أن تتوافر له أهلية المخاصمة لدى القضاء "،وعلى الرغم من وجوب توافر الأهلية مع شرط المصلحة والصفة، إلا أنه لا يجوز لأحد الخصوم الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي أهلية إلا إذا كانت له مصلحة في هذا الدفع،وفي ذلك تقضي ذات المحكمة بأنه " إلا أنه لما كانت المصلحة هي مناط الدفع كما هي مناط الدعوى فإنه لا يجوز لأحد الخصوم الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي أهلية إلا إذا كانت له مصلحة في هذا الدفع "،وتضيف المحكمة إيضاحًا " على أنه متى كان العيب الذي شاب تمثيل ناقص الأهلية قد زال فإنه بزواله تصبح إجراءات التقاضي صحيحة ومنتجة لآثارها في حق الخصمين على السواء،ومن ثم تنتفي كل مصلحة للمدعى عليه في الطعن عليها ".

يتبين لنا أن دعوى الإلغاء مثلها مثل جميع الدعاوى لا يجوز أن يمثل فيها من ليس أهلا للتقاضي، ففي هذه الحالة يمكن أن ينوب عن ذي المصلحة غير المؤهل وليه أو القيم أو الوصي عليه،حتى يمكن قبول دعوى الإلغاء شكلا إضافة إلى ذلك فإن هناك شروطا أخرى نرى أنه ينبغي توفرها حتى لا يحكم القضاء الإداري بعدم قبول الدعوى،ومن هذه الشروط التظلم الإداري في الحالات التي يوجب القانون فيها ذلك لبعض القرارات الإدارية ،وطلب التوفيق أولا في الحالات التي ينص عليها المشرع،وأن يتم رفع الدعوى في الميعاد المنصوص عليه قانونا ،وهذا الرأي هو المرجح والذي أقره الفقه والقضاء في أغلب الدعاوى الإدارية.

ويصيب القرار الإداري أيا كان نوعه إيجابيا أو سلبيا عيب الشكل والإجراءات الذي يتحقق إذا لم تراع الإدارة إصدار القرار بالالتزام بالشكليات التي نص عليها المشرع،أو عدم اتباع الإجراءات المقررة قانونا أو جاءت مخالفة له

ويتعلق عيب الشكل والإجراءات بالمظهر الخارجي الذي تسبغه الإدارة على القرار وذلك عندما تفصح الإدارة عن إرادتها بالتصريح به، وكذلك من خلال الإجراءات التي تتبعها في إصداره مما يجعله معيبا ويصبح بالآتي قابلا للإلغاء لعدم مشروعيته، إلا أن الطبيعة الخاصة للقرار السلبي بوصفه قرارا مفترضا أو مجازا محضا لا يترك محلا للكلام عن هذا العيب بشكل موسع، ولكن يمكن التعرف على أهم الاستثناءات التي تتعلق بالطبيعة الخاصة للقرار السلبي والتي تحتم عدم إمكانية تطبيق عيب الشكل والإجراءات عليه.

- **مدة الطعن في القرار الإداري السلبي:**

أهم الاستثناءات التي لا يمكن تطبيقها على القرار الإداري السلبي بسبب طبيعته ما يتعلق منها بمدة الطعن فيه، فالأصل أن انقضاء ميعاد دعوى الإلغاء البالغ شهرين في القانون الفرنسي وستين يوما في القانونين العماني والمصري يؤدي إلى رد الدعوى شكلا، لأن القرار يكون قد تحصن من الإلغاء بمضي المدة فيجيز القضاء الإداري بإلغاء القرارات السلبية في أي وقت دون التقيد بمواعيد الطعن على الأنواع الأخرى من القرارات الإدارية المنصوص عليها في القانون، ويقوم الأساس القانوني في عدم التقيد بمواعيد الطعن في القرارات السلبية على عدة أسس أولها فكرة استمرارها وعدم انتهاء آثارها، بالإضافة إلى طبيعة القرار السلبي ذاته الذي ينعدم فيه العلم اليقيني لذوي الشأن فيؤدي ذلك إلى عدم إمكانية سريان الميعاد في حق الطاعن في القرارات السلبية لأنها قرارات لا تعلن ولا تنشر، فتحقيقا للعدالة وتلافيا لما قد يطرأ من الناحية العملية من عدم رد الإدارة على تظلمات وطلبات ذوي الشأن، ولحماية حقوق الأفراد اعتبر المشرع أن صمت الإدارة لمدة معينة دون رد صريح من جانبها بمثابة قرار سلبي يجيز الطعن فيه بالإلغاء.

ونظرا لاستمرار آثار القرار الإداري السلبي فقد تواترت أحكام القضاء الإداري العماني وكذلك المصري على جواز الطعن به في أي وقت ودون التقيد بمدة

معينة ،متمشيا في ذلك مع ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي،ومن أحكام محكمة القضاء الإداري العمانية في هذا الشأن ما جاء في حكم لها أنه " من المستقر عليه فقها وقضاء أن القرارات المقيدة لحرية التنقل والسفر تعتبر من القرارات المستمرة التي لا يتقيد الطعن عليها بميعاد معين،ويجوز الطعن عليها في أي وقت "وقد ذكرنا في حكم آخر لذات المحكمة اعتبار القرارات السلبية قرارات مستمرة فتأخذ ذات الحكم بالنسبة لميعاد الطعن عليها ،وكذلك الحال بالنسبة إلى محكمة القضاء الإداري المصرية التي قضت بأن "... القرارات المستمرة كالقرارات السلبية الصادرة بالامتناع عن إصدار قرار معين كما هو الحال في الامتناع عن التأشير على الحكم بصلاحيته للشهر يجوز الطعن فيها في أي وقت دون التقيد بميعاد معين... ذلك أن القرار يتجدد من وقت إلى آخر على الدوام وذلك بخلاف القرارات الوقتية التي تخضع للميعاد " ،وفي حكم آخر قضت محكمة القضاء الإداري العماني بأن  القرارات السلبية لا تقيد أصحاب الشأن في الطعن عليها بالمواعيد والإجراءات المنصوص عليها في المادة ( 9) من قانون المحكمة ،طالما ثبت أن حالة امتناع جهة الإدارة مستمراً ،ومن ثم فإن إصرارها على عدم الرد على تظلمات المستأنف بطلب تسليمه سند ملكية الأرض محل الدعوى، رغم أن قانون استحقاق الأرض رقم ( 84/81) والقرار الوزاري رقم ( 80/17) يوجب على وزارة الإسكان (المستأنف ضدها) إصدار قرار إداري في طلب المستأنف بما يقرره القانون في هذا الشأن ايجابياً بأحقيته في استحقاق سند الملكية المطالب به ،أو سلباً برفضه لعدم توافر شروط هذا الاستحقاق

ولا يغير من ذلك أن المستأنف تظلم من القرار السلبي المطعون فيه بتاريخ 208/2/18م وكرر تظلمه في 2008/4/7م لكون القرارات السلبية لها طبيعة الاستمرار ،طالما استمرت جهة الإدارة في امتناعها عن الرد على تظلمات المستأنف ولما كان الحكم المستأنف أخذ بمبدأ أن التظلم الأول يعني بداية حساب الميعاد

فمن ثم يكون أخطأ في تطبيق صحيح أحكام القانون، إذ أن الثابت أن المستأنف تقدم بطلب تسليمه سند ملكية عن الأرض محل الدعوى في 2007/8/8م، وأقام دعواه في 2008/5/11م بعد أن ثبت لديه امتناع جهة الإدارة عن الرد على تظلماته المتكررة في هذا الشأن "، وقضت المحكمة الإدارية العليا بأن امتناع الإدارة عن نقل درجة المدعي من المجموعة الوظيفية المهنية إلى مجموعة الوظائف الفنية إعمالا للقرار الصادر في هذا الشأن دون سبب مسوغ يمثل قرارا سلبيا يجوز الطعن عليه في أي وقت دون التقيد بميعاد، ففكرة استمرار القرارات الإدارية السلبية وعدم انتهائها هي منبع الأساس القانوني في عدم التقيد بمواعيد الطعن بالإلغاء بها بحيث يظل باب الطعن فيها مفتوحا طالما أن حالة التوقف مستمرة وغير متوقفة، كما كان لمحكمة القضاء الإداري العُمانية نفس الحكم حيث قضت بأن " القرارات السلبية المستمرة لا تتقيد مواعيد الطعن عليها بميعاد معين حيث تتجدد من فترة إلى أخرى بمجرد تقديم الطلب ".

وإذا كان الأصل الذي ذكرناه هو عدم التقيد بمواعيد الطعن بالإلغاء بالنسبة للقرارات السلبية بالاستناد إلى فكرة استمرارها وعدم انتهاء آثارها، فإن ذلك ينتفي إذا ما أخذ القرار السلبي طريقه إلى التنفيذ الفعلي، إذ بتمام هذا التنفيذ يبدأ ميعاد الطعن، بهذا قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية، ومما جاء في حكمها " ... لما كان الأساس القانوني في عدم التقيد بمواعيد الطعن في القرارات السلبية يقوم على فكرة استمرارها وعدم انتهائها فإن الأمر يكون كذلك إذا ما كان الوضع قد أخذ طريقه إلى التنفيذ الفعلي بالنسبة إلى القرار السلبي، إذ أنه بتمام هذا التنفيذ يبدأ ميعاد الطعن فيه ".

ويرى اتجاه فقهي التفريق بين حالتين من القرارات الإدارية السلبية، الحالة الأولى منها لا يلزم أن تتقيد بميعاد الطعن بالإلغاء التي يقرها المشرع، فيجوز الطعن بإلغائها في أي وقت، وهي القرارات السلبية المستمرة، أما الحالة الثانية فهي القرارات السلبية الغير مستمرة والتي لا يجيز هذا الرأي الطعن فيها بالإلغاء إلا

خلال المدة التي يحددها القانون لرفع دعوى الإلغاء، يبدأ حسابها من تاريخ انقضاء المدة التي حددها القانون لكي تتخذ خلالها الإدارة قرارها ،وإلا كان امتناعها عن اتخاذه بمثابة قرار حكمي بالرفض أو القبول.

ونحن نرى أن صعوبة توصل صاحب الشأن إلى كون الإدارة ماضية في إجراءات القرار وبالآتي إمكانية اعتبار القرار السلبي حكميا بالرفض أو القبول يؤدي إلى أنه لا يمكننا القول بوجود مثل هذه القرارات السلبية غير المستمرة وإنما نذهب إلى ما استقر عليه أغلبية الفقه إلى اعتبار أن القرارات الإدارية السلبية هي قرارات مستمرة وآثارها متجددة وهو نفس القول الذي ذكرناه أثناء طرحنا لطبيعة القرار السلبي وتميزه عن غيره من القرارات الإدارية الأخرى،وندعو المشرع العماني في هذا الصدد إلى النص على جعل ميعاد الطعن بالإلغاء مفتوحا انسجاما مع طبيعة هذا القرار المستمر ،ولأن القول بغير ذلك يفتح المجال لجهة الإدارة بإمكانية مخالفة القانون وعدم الرد على ذي الشأن كلما أرادت الانحراف عما ابتغاه المشرع لها وأوجب عليها إصداره من قرارات أو تراخيص.

كما أن القضاء الإداري لا يختص بنظر دعوى الإلغاء في القرار السلبي إذا ما قرر المشرع بنص خاص طريقا قضائيا آخر للطعن في القرار بمقتضى شرط انتفاء طريق الدعوى الموازية أو المقابلة ،ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الصدّد "ومن حيث إن المنازعة الماثلة تكمن في الطعن على القرار الإداري السلبي من محافظ القاهرة بالامتناع عن تمليك الوحدات السكنية الشعبية الاقتصادية التي إقامتها المحافظة ومن حيث أن المشرع قد أناط بالمحاكم العادية الاختصاص بنظر هذه المنازعة بالرغم من كونها منازعة ذات طبيعة إدارية مما تدخل أصلا في اختصاص المحكمة ذاتها بنظر الدعوى ومن ثم يتعين القضاء بإلغاء الحكم المطعون فيه وبعدم اختصاص محاكم مجلس الدولة ولائيا بهذه المنازعة والأمر بإحالتها بحالها إلى المحكمة الابتدائية المختصة ... "

### المطلب الثاني: الشروط الموضوعية للطعن بالإلغاء

دون إخلال بما يتناسب وطبيعة القرار الإداري السلبي، فإنه يجب أن يستند الطعن في هذا القرار إلى عيب أو أكثر من عيوب القرار الإداري المعروفة، فيمكن للطاعن أن يستند إلى عيب عدم الاختصاص الذي يعرف بأنه عدم القدرة على ممارسة عمل قانوني لكونه من اختصاص عضو آخر"، بصور عدم الاختصاص المختلفة (الشخصي والموضوعي والزماني والمكاني)، وهذا العيب قد يأخذ كذلك صورة عدم الاختصاص الإيجابي بأن يصدر القرار الإداري من الجهة أو العضو الإداري في اختصاص لم يسند إلى أي منهما بالقانون، وقد يتخذ شكل عدم الاختصاص الشكل السلبي، إذا ما رفض العضو الإداري المختص أو امتنع عن إصدار قرار أوجب عليه القانون إصداره، وقد قضت محكمة القضاء الإداري العُمانية بأن سكوت الإدارة في حال عدم وجود نص يلزمها بإصدار القرار الإداري إذا كانت سلطتها في إمكانية صدور القرار من عدمه عائدة إلى تقديرها وفق الضوابط القانونية واللائحية المنصوص عليها فإن عدم إصدارها للقرار أو سكوتها عن التظلم لا ينشيء قرارا إداريا سلبيا ، كما جاء ذات الحكم في دعوى أخرى مشابهة قضت فيها المحكمة بأنه وفقا لنص المادة ( 8) من قانون المحكمة مؤدى هذا النص هو أن تكون السلطة الإدارية المعاب عليها عدم اتخاذ القرار ملزمة نصا باتخاذ ذلك القرار، أي أن تكون سلطتها في موضوع الدعوى سلطة مقيدة وليست سلطة تقديرية "، وأردفت المحكمة بأن عدم وجود نص قانوني أو لائحي يلزم الجهة الإدارية بالرد على الطلب، فإن سكوتها عن ذلك التظلم أو الطلب لا ينشيء قرارا إداريا سلبيا "، ثم قضت تبعا لذلك بأن تقدم المدعية إلى الجهة الإدارية بطلب وظيفة، وأردفته بتقديم تظلم ولم ترد عليه الجهة الإدارية المدعى عليها، فإن سكوتها عن ذلك التظلم أو الطلب لا ينشيء قرارا إداريا قابلا للطعن عليه بعدم الصحة على معنى نص المادة ( 8) من قانون المحكمة "، وحكمت إثر ذلك بعدم قبول الدعوى شكلا لإنتفاء القرار الإداري.

غير أن هذا الطعن مقصور على حالة عيب عدم الاختصاص البسيط، إذ لا يمكن تصور وقوع عيب عدم الاختصاص الجسيم في القرار السلبي، لأن هذا العيب يستند إلى عمل إيجابي يتمثل في صدور القرار من فرد عادي لا علاقة له بالإدارة أو صدور قرار من سلطة إدارية اعتداء على اختصاص سلطة تشريعية أو قضائية، أو من خلال اعتداء سلطة إدارية على أعمال سلطة إدارية أخرى لا تمت لها بصلة، وهو ما يتنافى مع طبيعة القرار الإداري السلبي الذي يستند إلى سلوك سلبي للإدارة يتمثل في الرفض أو الامتناع.

وقد ناقشت محكمة القضاء الإداري المصري مدى تحقق عيب عدم الاختصاص عند نظرها دعوى إلغاء رفعت ضد قرار إداري ادعى أنه قرار سلبي وتتلخص وقائع القضية في أن القانون كان قد أناط سلطة البت في منح تراخيص الاشتغال بأعمال الوساطة في إلحاق الفنانين بالعمل بوزير الإرشاد إلا أن مدير إدارة الرقابة على المصنفات الفنية اصدر قراره برفض الترخيص للمدعي للاشتغال في أعمال الوساطة دون أن يكون مفوضا بذلك من الوزير، وعند الطعن في القرار بالإلغاء دفعت الإدارة بأن القرار الصادر من المدير لا يعدو أن يكون إجراء تمهيديا أو موقفا سلبيا بعدم عرض الأمر على الوزير بالامتناع عن منح المدعي الترخيص المطلوب، كما دفعت بأن الطعن يجب ألا يوجه إلى قرار المدير بل إلى القرار السلبي بامتناع الوزير عن منح الترخيص، إلا أن المحكمة وجدت أن المدير لم يقف موقفا سلبيا إزاء طلب الترخيص ولم يرفض أو يمتنع عن اتخاذ قرار في شأن، بل سار في بحث الطلب وانتهى إلى إصدار قرار برفضه، لذلك فقد قضت المحكمة بأنه " ... لا وجه أصلا للتحدي بأنه ليس قرارا إداريا أو أنه مجرد موقف سلبي أو إجراء تحضيري تمهيدي، إذ تجلى في هذا القرار الذي تحقق أثره فعلا موقف الوزارة الإيجابي إزاء طلب المدعي، وما دامت الوزارة لم تقف موقفا سلبيا فإنه لا محل للقول بأن هذا الموقف قد أدى إلى موقف سلبي آخر من جانب الوزير ".

ويبدو من دراسة وقائع القضية وحيثيات الحكم أن القرار محل الطعن ليس قرارا سلبيا، لأن المدير لم يرفض أو يمتنع عن اتخاذ القرار، بل أصدر قرارا صريحا على الرغم من عدم اختصاصه، أما السلطة المختصة باتخاذ القرار – وهي الوزير فلم يقع منها أي رفض أو امتناع للادعاء بوجود قرار إداري سلبي صدر عنه، بل إن الطلب لم يقدم لها أصلا لتتخذ مثل هذا الموقف، لذلك فإن التكييف الصحيح للقرار محل الطعن بأنه قرار إداري صريح كما ذهبت إلى ذلك المحكمة، وهو معيب بعيب عدم الاختصاص البسيط يتمثل في اعتداء المرؤوس على اختصاصات الرئيس.

وأما عن العيوب التي تشوب الأركان الموضوعية للقرار الإداري فيمكن القول إن عيب مخالفة القانون الذي يصيب ركن المحل هو أهم عيب يمكن الاستناد إليه للطعن بالإلغاء في القرار السلبي، فالسلطة الإدارية عندما تريد أن ترتب أثرا قانونيا معينا صراحة من خلال ما تصدره من قرارات إدارية، فإن عليها أن تلتزم جانب القواعد القانونية التي تصدر قراراتها بالاستناد إليها، فلا تخالفها أو تخرج على حدودها، وبمفهوم المخالفة فإن الإدارة برفضها أو امتناعها عن اتخاذ قرار ألزمها القانون باتخاذه تكون قد خالفت التزاماتها القانونية ولم تحترم ما يرتبه القانون عليها من واجبات، بمخالفتها القواعد القانونية الموضوعة.

ويشترط لصحة أو مشروعية القرار الإداري، أن يكون محله، ومضمون الأثر القانوني الذي أحدثه القرار حالا ومباشرة بمجرد صدوره وترتب عليه، من خلال إنشاء أو إنهاء مركز قانوني معين، متى كان ذلك جائزا وممكنا قانونا فموقف الإدارة من خلال سلبيتها يندرج تحت صورة المخالفة المباشرة للقانون ونستنتج ذلك من خلال تفسير تعريف القرار السلبي الذي تعرضنا إليه مسبقا بأنه قرار مخالف للقانون معيب في محلة دائما، لأن الأثر المترتب عليه أثر غير مشروع وغير جائز قانونا باستمرار.

والمشرع عندما يحدد موقفه بصدد محل القرار الإداري فإنه قد يعطي الإدارة قدرا من حرية التقدير فلا يكون للقول عن القرار السلبي ومحله مجال كما قد يحظر المشرع تماما على الإدارة ترتيب أي أثر قانوني على قرارها مثل حظر إبعاد المواطنين عن البلاد ،أو قد يعمد المشرع إلى فرض ترتيب أثر قانوني يحدده بالنص على الإدارة الالتزام به ،ولا يترك لها حرية الاختيار بين مجموعة آثار فيلزمها بمطابقة محل القرار للقواعد القانونية المنظمة للاختصاص بإصداره وترتيب الأثر القانوني المحدد في القانون دون سواه من الآثار ،وإلا كان قرارها مشوبا بعيب مخالفة القانون، ومثال ذلك عدم إجازة المشرع العماني ترقية الموظف الذي يحصل في آخر تقرير كفاية مقدم عنه على تقدير ضعيف.

ويمكن أن يتحقق عيب السبب في القرار السلبي عندما ترفض جهة الإدارة أو تمتنع عن اتخاذ قرار أوجب عليها القانون اتخاذه على الرغم من تحقق أسبابه القانونية أو الواقعية، كما في حال رفض جهة الإدارة أو امتناعها عن منح ترخيص استوفى طالبه الشروط القانونية، وبما أن القرار السلبي لا يتجسد في شكل خارجي يسمح للطاعن بمعرفة سبب ذلك الرفض أو الامتناع ،ولأن المشرع في الغالب لا يلزم الإدارة باتخاذ موقف محدد عند توافر الشروط التي ينص عليها وتوفر الأسباب التي يجب عليها أن تقيم قرارها من خلاله ،وإنما ترك لها الخيار في تقرير موقفها، فإنه يمكن الاستناد إلى عيب مخالفة القانون للطعن في القرار ،بسبب غموض أسباب تصرفها وصعوبة إثباته، ولأن الإدارة بالتزامها هذا السلوك السلبي تكون قد امتنعت عن تحقيق ما أوجبه عليها القانون،وهو إصدار القرار المطلوب طالما تحققت أسبابه القانونية أو الواقعية، كما يجوز للقاضي عند نظر دعوى الإلغاء أن يطلب من الإدارة بيان سبب امتناعها، للحكم على مدى مشروعية القرار السلبي الصادر عنها.

ومن تطبيقات محكمة القضاء الإداري المصري بخصوص عيب مخالفة القانون" إذا ثبت أن البناء المطلوب إقامته يلتزم خطوط التنظيم وجب على السلطة القائمة على تنفيذ أحكام التنظيم إعطاء رخصة البناء ويكون امتناعها في هذه الحالة عن إعطاء الرخصة قرارا إداريا مخالفا للقانون، أما إذا كان البناء يتعدى على خطوط التنظيم وجب رفض الترخيص طبقا للقوانين واللوائح في هذا الشأن يتبين من حيثيات هذا الحكم أن المحكمة تعتبر امتناع الإدارة المختصة عن منح الترخيص على الرغم من توافر أسبابه القانونية ( الشروط المطلوبة ) قرارا سلبيا معيبا، ومخالفا للقانون،وحيث أن القرار السلبي يستند إلى اختصاص مقيد للإدارة فلا يثار بشأنه عيب الانحراف بالسلطة أو إساءة استعمال السلطة لأن هذا العيب يفترض افتراضا غير قابل لإثبات العكس بالنسبة للقرارات الإدارية المبنية على اختصاص مقيد،ولأن القرار الإداري المعيب في أسبابه يكون عادة في الوقت ذاته معيبا في أغراضه.

وقد يحدث أن تقوم الإدارة بمخالفة مباشرة للقانون تعيب محل القرار الإداري إيجابيا كان أم سلبيا،حيث تحصل هذه المخالفة في أغلب الأحيان بسبب عدم تأكد الإدارة من وجود أو عدم وجود القاعدة القانونية، إما بسبب التعديلات على القوانين والتشريعات وتوالي النصوص القانونية مما يثير البحث في تحديد ما يظل نافذا من هذه النصوص ومتماشيا مع التعديل الجديد،وما يعتبر لاغيا لمناقضته لما هو مستحدث من نصوص،وإما بسبب الطبيعة العرفية لبعض القواعد القانونية وتلك الغير مكتوبة والتي ترجع إلى المبادئ القانونية العامة المتنازع على وجودها رغم اعتراف القضاء بها والذي له مكنة تحديد القواعد القانونية الواجبة التطبيق في النزاع المعروض أمامه، كما قد تحصل حالة الخطأ في تطبيق القواعد القانونية في مجال السلطة المقيدة كما لو نص المشرع على وجوب الاستجابة لطلب الترخيص بإجازة مرافقة الزوج،فترفض الإدارة تطبيق القاعدة التي أقرها القانون بحجة أن

الزوجة غير عمانية فتكون بذلك أخطأت في تطبيق القاعدة التي جاءت عامة ولم تميز بين عمانية وغير عمانية.

نستنتج من خلال تحليل وبحث عيوب القرار الإداري السلبي في هذا المطلب أن عيب مخالفة القانون هو أفضل وجوه الطعن تحقيقا للغاية التي يتوخاها الطاعن من رفع دعوى الإلغاء، ألا وهي مراقبة مدى مشروعية القرار، بالقياس إلى عيوب القرار الإداري الأخرى، نظرا لسهولة إثبات وقوع حالة الرفض أو الامتناع الحاصلة من الإدارة والمخالفة للقانون، ومن ثم سهولة إثبات وقوع هذا العيب، لكونه أكثر وجوه الطعن انسجاما مع طبيعة القرار السلبي الذي يقوم على افتراض محض من المشرع، ولا يتجسد في شكل خارجي، فامتناع الإدارة عن إعطاء رخصة قيادة رغم اجتياز الاختبارات والفحوصات المقررة لذلك واستيفاء كافة الشروط الأخرى يجعل من السهل إثبات وجود المخالفة المباشرة للقواعد القانونية بحيث تصبح هذه القواعد وبفعل الإدارة كما لو لم تكن موجودة بتجاهل الإدارة لها عمدا أو سهوا كليا أو جزئيا.

**المطلب الثالث: نتيجة الطعن بالإلغاء**

للحديث عن نتيجة الطعن بالإلغاء فإنه يمكننا القول أن المحكمة إما أن ترفض الدعوى إذا وجدت أن امتناع الإدارة أو رفضها اتخاذ القرار كان مشروعا وله ما يسوغه، كأن يكون تنفيذا لنص قانوني، أو لأن المدعي لم يتمكن من إثبات دعواه لأي سبب، بحيث تكون الحجية في هذه الحالة نسبية، أو قد تحكم المحكمة بإلغاء القرار السلبي، ولكن يثير مبدأ الفصل بين السلطات تساؤلا حول التغيير الناجم عن حكم الإلغاء، أيحدث التغيير المطلوب لذوي الشأن تلقائيا، أم أن الأمر بعد الإلغاء كما هو قبل الإلغاء، يعود للإدارة وحدها كي تجري هذا التغيير على الرغم من حجية الحكم القضائي على القرار بعدم مشروعيته؟

إن القاعدة المعمول بها هنا هي أن إلغاء قرار الرفض لا يعني الترخيص أو التصريح بعمل ما، وإنما له أسلوبه التنفيذي المختلف عن القرارات الأخرى والمتناسب مع خصوصية القرار السلبي، حيث أن الحكم بإلغاء القرار السلبي لا يتضمن بذاته تحقيق الأثر القانوني الذي امتنعت الإدارة عن إحداثه بل ينبغي لتحقيق هذا الأثر أن تصدر الإدارة قرارا صريحا بذلك لأنها ملزمة بتنفيذ حكم الإلغاء الذي ألغى قرارها السلبي بالامتناع أو بالرفض، وبمعنى آخر أن التزام جهة الإدارة بتنفيذ حكم الإلغاء الصادر عن المحكمة لتحقيق مبدأ المشروعية يكون بإصدارها قرار الموافقة على الطلب الذي تقدم به صاحب الشأن الذي كانت قد رفضته مسبقا، فإذا قرر القضاء مثلا إلغاء رفض الإدارة ترقية أحد الموظفين أو امتناعها عن الترخيص بنشاط معين، فلا يعد ذلك قرارا بترقية الموظف أو ترخيصا بذلك النشاط بل يتعين تدخل الإدارة لتنفيذ حكم الإلغاء الحائز لحجية الأمر المقضي به وإصدار القرار الذي رفضت أو امتنعت عن إصداره، وذلك استنادا إلى أن الحكم الصادر بالإلغاء يؤدي إلى زعزعة جميع المراكز القانونية غير السليمة التي ترتبت على صدور القرار الذي وقعت فيه المخالفة القانونية، فالإلغاء هو إلغاء مجرد يرتب تصحيحا لهذه الأوضاع المترتبة، كما يترتب على ذلك أنه إذا مارس أحد الأفراد النشاط الذي رفضت الإدارة التصريح له بممارسته، وكان هذا التصرف يمثل جريمة جنائية خلال مدة الرفض، فإن حكم المحكمة بإلغاء قرار الرفض يترتب عليه امتناع توقيع العقوبة الجنائية إن كان فعله يترتب عليه ذلك، وعلى الإدارة إصدار القرار الذي كانت قد رفضت إصداره بمجرد صدور الحكم بالإلغاء وذلك دون تراخي أو تباطؤ أو تحايل.

ويسري هذا القرار بأثر رجعي ولا يعد ذلك مخالفة لقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية، إذ أن الحكم بإلغاء القرار السلبي يعدم هذا القرار بأثر رجعي فيعتبر كأن لم يكن، أي أنه هو والعدم سواء، ليس بالنسبة للمستقبل فقط وإنما بالنسبة للماضي أيضا، بحيث يصبح القرار وكأنه لم يوجد أصلا، كما لا يعد

اعتداء على استقرار المعاملات أو الحقوق المكتسبة،وكونه جاء لصالح الأفراد فيلزم في هذه الحالة إعادة الحال إلى ما كان عليه لو لم يصدر القرار المحكوم بإلغائه، ويصدر قرار جديد بأثر رجعي، فإلغاء قرار التخطي في الترقية يحتم أن يرقى الموظف لا من تاريخ الحكم وإنما قبله بسنوات أي من صدور قرار التخطي وبناء على ذلك،فإن ترقية الموظف في مثالنا المذكور تتم بأثر رجعي اعتبارا من تاريخ استحقاقه للترقية التي امتنعت الإدارة أو رفضت إجراءه ا.

ويخضع إصدار الإدارة لقرارها تنفيذا لحكم الإلغاء للقواعد القانونية التي كانت نافذة في الوقت الذي كان يجب عليها إصدار القرار فيه، فإن تغيرت تلك القواعد التي تحكم القرار الذي رفضت أو امتنعت الإدارة عن اتخاذه في الفترة ما بين هذا الرفض وبين صدور حكم الإلغاء أو تنفيذه،فليس لهذا التغيير أثر على إصدار القرار الذي ظل خاضعا للقواعد القانونية التي كانت سارية وقت إصداره وذلك لأن المتقاضي لا يمكن أن يضار بسبب بطء إجراءات التقاضي،كما أن حقوق رافع الدعوى يجب أن لا تمس مهما طال الوقت بين رفع الدعوى وبين صدور الحكم بإلغائه.

إن المبدأ المشار إليه هو المبدأ المستقر فقها وقضاء، إلا أن هنالك من يرى أن الواقع العملي قد أثبت أن ثمة نتائج سلبية ترتبت عليه،لعل من أهمها محدودية أثر الأحكام القضائية الصادرة ضد الإدارة أو ضعف أثر هذا الحكم في إجراء التغير المناسب للحالة القانونية أو الواقعية،وهذا ما دعا الفقيه (ويل) إلى التساؤل عن مدى إمكان التخلي عما أسماه ( اللعبة المعقدة) ،واعتبار حكم الإلغاء كأنه القرار المطلوب.

وقد صدرت فعلا بعض الأحكام التي أخذت بهذا الرأي لكن في حالات نادرة كما في حكم (كليمنت) الشهير عام 1869م، فبعد أن ألغى المجلس قرار الرفض رخص للمدعي أن يعيد بناء حائط مشترك بشروط خاصة، إلا أن هذا

الحكم تعرض لنقد مرير من الفقه على الرغم من أن البعض سوغه (برغبة المجلس في وضع نهاية للمنازعات العقيمة التي دارت طويلا)،وفي الاتجاه ذاته نجد أن الفقيه (جيز) والفقيه (هوريو) يقترحان مثل هذا الحل في حالة اختصاص الإدارة المقيد،ويرى الفقيه (ويل) أن هذه الانتقادات ينبغي ألا توجه إلى مجلس الدولة،بل إلى القانون نفسه الذي كان يمكنه أن ينص على منح الترخيص مباشرة بدلا من أن يتطلب قرارا صريحا من الإدارة، لقد كان ذلك أحد الأسباب التي أدت إلى ظهور مشكلة رفض أو امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية وبخاصة أحكام الإلغاء وذلك بسلوكها وسائل شتى مما اضطر المشرع الفرنسي إلى التدخل وفرض جزاءات قانونية سواء على الإدارة أو على الموظف الممتنع،حيث أجاز قانون 16 يوليو 1980م لمجلس الدولة أن يفرض – سواء من تلقاء نفسه أو بناء على طلب صاحب الشأن – غرامة تهديديه على أشخاص القانون العام التي تمتنع عن تنفيذ الأحكام الإدارية.

إلا أن الخطوة المهمة والحاسمة في هذا الصدد تمثلت في صدور قانون 8 فبراير 1995م الذي أجاز للقاضي الإداري أن يصدر أوامر مقترنة بغرامة تهديديه في حالة عدم قيام الإدارة بتنفيذ حكم محل طعن بالاستئناف،أو أن يأمرها باتخاذ إجراء تنفيذي محدد،وعندها يبين القاضي الإجراء المطلوب اتخاذه،كما يحدد عند الاقتضاء المدة اللازمة لاتخاذ الإجراء خلالها، فتفقد الإدارة بذلك أية حرية في مواجهة هذا الإجراء،وقد أجاز للقاضي الإداري إذا ما تضمن الحكم ضرورة اتخاذ قرار من جديد،أن يأمر باتخاذ هذا القرار خلال مدة محددة،وهكذا يمكن في ظل هذا القانون تطبيق نظام الأوامر المقترنة بالغرامة التهديدية سواء في مرحلة سابقة على التنفيذ أي في الحكم الأصلي ذاته، أو في المرحلة اللاحقة على هذا الحكم، إن صدور هذا القانون يمثل مرحلة جديدة من مراحل تطور القضاء الإداري في فرنسا، إذ طويت بصدوره صفحة من تاريخ هذا القضاء،وبدأ نمط جديد من العلاقة بين القاضي الإداري والإدارة.

وظهرت هذه المشكلة كذلك في مصر ، مما أدى إلى أن دعت بعض الآراء إلى ضرورة التخفيف من حدة أثر المبدأ القائل بعدم أحقية القاضي الإداري بأن يحل محل الإدارة أو أن يصدر أمرا لها مما يضعف إلى حد كبير آثار أحكامه،ذلك المبدأ الذي ترسخ في فرنسا نتيجة اعتبارات تاريخية خاصة بها ليس لها أي وجود في مصر.

ولقد انتقد بعض فقهاء القانون الإداري هذا النهج لانطوائه على مخالفة القانون، لأن قاضي الإلغاء يتحدد اختصاصه في رفض الطعن أو إلغاء القرار المطعون فيه، ولا يملك توجيه أوامر إلى الإدارة لما يمثله ذلك من تدخل في شؤون الإدارة العامة وما يتضمنه من خرق لمبدأ الفصل بين السلطات، الذي يقصد به توزيع وظائف الدولة الثلاثة: التشريعية، والقضائية، والتنفيذية، على ثلاث سلطات مستقلة ، حيث تختص أولى هذه السلطات بسن القوانين ومهمة الثانية تنفيذ هذه القوانين، أما السلطة الثالثة فتختص بإنزال حكم القانون على المنازعات التي قد تنشأ من خلال الأفراد بعضهم ببعض، أو من خلال علاقتهم بالدولة .

كما أن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي يعتبر قرارا إداريا سلبيا خاطئا كذلك، وتسري بشأنه القواعد التي تناولناها سابقا، حيث أن ثمة قاعدة أولية أقرتها المحاكم الإدارية تبنى على هذا القول على أساس أن من الواجب على الجهة الإدارية تنفيذ الأحكام القضائية في وقت مناسب من تاريخ صدورها وإعلانها فإن هي تقاعست أو امتنعت دون وجه حق عن التنفيذ اعتبر هذا الامتناع بمثابة قرار إداري سلبي مخالف للقانون يوجب لصاحب الشأن حقا في التعويض عما يلحقه من أضرار مادية أو أدبية.

ويمكن القول بوجود القرار السلبي إذا تمكن المدعي من أن يثبت أن جهة الإدارة قد امتنعت أو تقاعست عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه طبقا للقوانين واللوائح وذلك بأن يثبت أنه قدم لجهة الإدارة كافة الوثائق المطلوبة

كسند الملكية أو بطاقة العمل،وأنه تنطبق عليه الشروط المنصوص عليها كالعمر أو المؤهل الدراسي والضوابط التي نص عليها القانون وأوجب توافرها حتى تقوم الجهة الإدارية بإحداث الأثر القانوني ألا وهو إصدار القرار إلا أنها لم تقم بذلك وسكتت متجاهلة ما نص عليه المشرع.

ونحن نؤيد الفقه الذي استقر على عدم جواز حلول القاضي الإداري محل جهة الإدارة في إصدار القرار المطلوب تنفيذا لحكم الإلغاء سواء كان القرار الملغي إيجابيا أم سلبيا، للمسوغات التي سبق بيانها، كما أننا نرى في الوقت ذاته أن موقف القضاء في إلزام الإدارة بإصدار القرار الذي امتنعت عن إصداره سائغا وفي محله ولا نجد ما يمنع من أن يلزم القضاء جهة الإدارة،بما له من ولاية وبمقتضى سلطته في الرقابة على مشروعية أعمالها، دون إخلال بمبدأ الفصل بين السلطات، بإصدار القرار الذي رفضت أو امتنعت عن إصداره،فالإدارة بموقفها السلبي تكون قد خالفت القانون ابتداء، ويأتي إلزامها بإصدار القرار تجنبا لتكرار هذا السلوك في حالة امتناعها أو رفضها أو مماطلتها في تنفيذ حكم الإلغاء بما يترتب على ذلك من آثار تنال من حقوق الأفراد وتزعزع مراكزهم القانونية، إضافة إلى ما يحققه هذا الاتجاه من مزايا أخرى منها خضوع الإدارة لمبدأ المشروعية واحترام حجية الأحكام القضائية وبخاصة أحكام الإلغاء والإسراع في تنفيذها ،كما أنه لا يخل في الوقت ذاته بما يجب أن تتمتع به الإدارة من المرونة اللازمة في العمل بما لها من سلطة تقديرية وفقا للقانون،ولعدم وجود نص صريح في قانون محكمة القضاء الإداري يعالج هذه الناحية فإننا ندعو المشرع العماني إلى تنظيم هذه المسألة بنصوص صريحة تأخذ بالاعتبار هذا الموقف.

## المبحث الثاني: الطعن بالتعويض ووقف تنفيذ القرار الإداري السلبي

إن رفض الإدارة أو امتناعها عن اتخاذ قرار أوجب عليها القانون اتخاذه يشكل خطأ من جانب الإدارة يجيز لمن تضرر منه المطالبة بالتعويض على أن يثبت الأركان الأخرى للمسؤولية الإدارية، كما تعد الصفة التنفيذية إحدى خصائص

القرار الإداري القابل للطعن بغض النظر عن نوعه إيجابيا كان أم سلبيا ، والأصل الا يؤثر الطعن في القرار الإداري على قوته التنفيذية أو على إجراءات تنفيذه، إلا أن هناك استثناءات على هذا الأصل، عليه نتناول الطعن بالتعويض عن القرار الإداري السلبي في المطلب الأول، كما سنبحث في المطلب الثاني وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي على النحو الآتي:

## المطلب الأول: الطعن بالتعويض

تبين لنا سابقا أن القرار الإداري السلبي يستند أساسا إلى رفض الإدارة أو امتناعها عن القيام بعمل، وهو إصدار قرار كان من الواجب عليها إصداره قانونا لذا فإن هذا الرفض أو الامتناع يشكل خطأ غير مشروع من جانب الإدارة، يمكن أن يؤدي إلى الحكم بالتعويض إذا ما توفرت فيه شروط قيام المسؤولية الإدارية وهذا الخطأ إما أن يكون خطأ مرفقياً يأخذ صورة عدم قيام المرفق العام بالخدمة أصلا، مثال ذلك عدم قيام البلدية بإصدار تصريح بناء رغم أن جميع المستندات والشروط اللازمة لإصداره متوفرة لدى صاحب الطلب، كما يمكن أن يأخذ الخطأ المرفقي صورة القيام بالخدمة ولكن بشكل سيء على غير ما تقتضيه النظم واللوائح، مثل تأخير الخدمة عن موعدها، أو أنه يكون خطأ شخصياً، يجيز لمن تضرر منه المطالبة بالتعويض على أن يثبت الأركان الأخرى للمسؤولية الإدارية وهي الأضرار التي لحقت به من جراء سلوك الإدارة السلبي، وقصد بها كل ما يصيبه نتيجة المساس بحق من حقوقه، أو بمصلحة مشروعة له سواء تعلق ذلك الحق أو المصلحة بسلامة جسده أو ماله أو عاطفته أو شرفه أو كل ما يمسه ماديا أو جسديا، ويجب أن تتوافر في الضرر بعض الشروط مثل كونه شخصيا ومباشرا وقابلا للتقويم بالمال، كما أنه يجب للقول بالتعويض أن تتوافر علاقة السببية بين الخطأ والضرر وفقا للقواعد العامة للمسؤولية الإدارية.

وقد قضت محكمة القضاء الإداري بشأن المسؤولية الإدارية وذلك بعدما قسمت القرار الذي يصدر عن جهة الإدارة أنه إما أن يكون إيجابيا معبرا عن إفصاح الإدارة الصريح عن موافقتها ،وإما أن يكون سلبيا مترتبا عن امتناعها عن قرار تلزمها القوانين واللوائح بإصداره بأن "أساس مسؤولية الإدارة عن القرارات الصادرة عنها هو وجود خطأ من جانبها ،وأن يحيق بصاحب الشأن ضرر ،وأن تقوم علاقة السببية بين الخطأ والضرر ،بمعنى أن يكون الضرر بسبب الخطأ وقضت بعد نظر الدعوى بالتعويض للمدعي،كما قضت عدالة المحكمة بأن ركن الضرر هو من أركان المسؤولية الادارية وقسمته إلى نوعين أحدهما مادي وآخر معنوي وذلك في حكم لها بأن "المقطوع به في قضاء المسؤولية الإدارية أن الضرر باعتباره ركنا من أركان هذه المسؤولية إنما يكون ماديا أو معنويا ، الضرر المادي هو الإخلال بمصلحة للمضرور ذات قيمة مالية تشمل أساسا ما لحقه من خسارة وما فاته من كسب، أما الضرر المعنوي فهو الذي يصيب مصلحة غير مالية للمضرور بأن ينال من شعوره أو عاطفته أو كرامته أو شرفه، وأنه يشترط للقضاء بالتعويض أن يكون الضرر محقق الوقوع في الحال والاستقبال ،وأن يكون التعويض بقدر الضرر حتى لا يثري المضرور بدون سبب على حساب المسؤول ".

كما قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأنه ... ومن حيث إنه وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة فإن مسؤولية الإدارة تقوم على توافر أركانها من وقوع خطأ من جانب الجهة الإدارية وتحقق الضرر وقيام العلاقة السببية ولا يلزم أن يكون الخطأ متمثلا في قرار أو تصرف إيجابي، بل يتحقق أيضا إذا لم تقم الجهة الإدارية باتخاذ إجراء لازم في وقت ملائم سواء أخذ هذا المسلك صورة القرار السلبي بالامتناع أو تمثل في تراخ أو إهمال في تصريفها شؤون العاملين أو المستفيدين من المرفق الذي تقوم عليه ... "،حيث يلاحظ أن المحكمة وسعت في قرارها هذا من نطاق خطأ الإدارة ومن ثم مسؤوليتها لتشمل إضافة إلى الامتناع والرفض حالات التراخي والإهمال في القيام بالإجراء في وقت ملائم ،وحسنا فعلت

لأن كل هذه الصور تمثل إخلالا بالتزامات الإدارة في تصريف شؤون العاملين أو إدارة المرافق العامة وتسييرها، ومن ثم تعد إخلالا بالمصلحة العامة بما يوجب مسؤوليتها في تعويض ما تسببه من أضرار.

والطعن بالتعويض قد يكون بإحدى طريقين أولهما أن يرفع بدعوى مستقلة عن دعوى الإلغاء ولكن بشروط نصت عليها المادة ( 9) من قانون محكمة القضاء الإداري العمانية، وقد قضت محكمة القضاء الإداري في حكم لها عن هذه الشروط بأن " اشترط المشرع لقبول دعاوى التعويض أن يسبقها وجوبا تقديم طلب إلى الجهة الإدارية بصرف المستحقات المدعى بها وإلا كانت الدعوى غير مقبولة شكلا"، والحكمة من ذلك هو تمكين الجهة الإدارية من مراجعة ما يطالب به صاحب الشأن، فمتى كان على حق أجابته إليه؛ وبالتالي تكفيه ونفسها مشقة اللجوء إلى القضاء، وثانيهما أن يتبع دعوى الإلغاء، أي أن يكون من مستلزمات دعوى الإلغاء، وتطبيقا لذلك تقرر المحكمة الإدارية العليا المصرية "إن طلب التعويض يكون تابعا لطلب إلغاء القرار الإداري الإيجابي أو السلبي كما قد يكون مستقلا عنه وفي كلتا الحالتين لا يختلط احدهما بالآخر باعتبار أن ثبوت عدم مشروعية القرار هو الركن الأول في المسؤولية عن التعويض"، وبذلك لا يختلف الطعن بالتعويض في القرارات الإدارية السلبية عن الطعن بالتعويض في سائر القرارات الإدارية.

ويشمل طلب التعويض الأضرار المادية والأدبية الناتجة عن القرار، وبهذا قضت المحكمة ذاتها بأنه " إذا كانت طلبات المدعي تنحصر في طلب إلزام الجهة الإدارية بتعويض الأضرار المادية والأدبية الناتجة عن عدم تنفيذها لقرار اللجنة القضائية الصادرة بضم مدة خدمته السابقة في التعليم الحر فإن الدعوى في جوهرها تتعلق بطلب تعويض بصفة أصلية عن القرار السلبي للجهة الإدارية بالامتناع عن تنفيذ قرار اللجنة القضائية ".

ونظرا لأهمية دور الإدارة في تنفيذ الأحكام القضائية وضرورة احترامها لالتزامها هذا، فقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على مسؤولية الإدارة دون حاجة لإثبات ركن الخطأ في حالة امتناعها عن تنفيذ حكم قضائي واجب النفاذ تلك القاعدة التي استقرت منذ حكم ( كويتاس ) الشهير عام 1923م، وعلى الرغم من ذلك فإن المجلس ذاته لا يعد كل تأخير في تنفيذ الأحكام سببا للمسؤولية، بل يجب أن يكون التأخير غير عادي ويتجاوز المألوف، وقد جرى قضاء مجلس الدولة كذلك على رفض دعوى التعويض إذا كانت المدة التي تأخرت فيها الإدارة معقولة ويتطلبها السير العادي للأمور.

إن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية وبخاصة أحكام الإلغاء (دعوى مراجعة صحة القرار الاداري) بوصفه قرارا سلبيا غير مشروع يعد خطأً مرفقيا تسأل عنه الإدارة المختصة، كما يمثل من ناحية أخرى خطأ شخصيا يسأل عنه الموظف الممتنع عن التنفيذ، وتتضامن كل من الإدارة والموظف المسئول في دفع التعويض للمحكوم لصالحه.

ومن أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية في هذا الخصوص " إن تقاعس الجهة الإدارية أو امتناعها عن تنفيذ الأحكام الواجبة النفاذ يمثل قرارا سلبيا يجوز لكل ذي مصلحة أن يستعدي عليه قضاء الإلغاء أو التعويض بحسب الأحوال "، نلاحظ أن المحكمة أقرت لصاحب الشأن إمكانية الطعن بالتعويض إذا وجد أن الجهة الإدارية لم تلتزم بتنفيذ حكم قضائي صادر بشأن القرار الذي طعن فيه ويعتبر ما قامت به الجهة الإدارية من تقاعس قرارا إداريا سلبيا جديدا، كما جاء في حكم آخر أنه " ومن حيث إن الامتناع عن تنفيذ الحكم الصادر لمصلحة المدعي من هذه المحكمة والحائز لقوة الشيء المقضي به هو ولا شك قرار سلبي خاطئ ينطوي على مخالفة لقوة الشيء المقضي به ... (و) عمل غير مشروع ومعاقب عليه ومن ثم وجب اعتبار خطأ المدعى عليه الثالث خطأ شخصيا يستوجب مسؤولية عن التعويض المطلوب ".

ولا تحول المسؤولية الإدارية دون تحقق المسؤولية الجزائية إذا ما توافرت أركان الأخيرة، إذ يستخدم القضاء الجزائي النصوص الجزائية في بعض الأحيان لإجبار الإدارة على تنفيذ الأحكام القضائية، ويترتب على تحقق المسؤولية الجزائية تعرض الموظف المنوط به تنفيذ الحكم إلى جزاء جنائي وفقا لما هو منصوص عليه في قانون الجزاء العماني، وكذلك قانون العقوبات المصري، ولكي تتحقق مسؤولية الإدارة عن قرارها السلبي بالامتناع عن تنفيذ حكم الإلغاء، يجب أن يكون التنفيذ ممكنا قانونا، أما إذا ما كان التنفيذ غير ممكن، فلا يترتب على الامتناع عن تنفيذه أية مخالفة، كحل المؤسسة التي كان يعمل بها الموظف الذي أنهيت خدماته، وإلغاء الوظائف بها.

من جهة أخرى، فإن من شروط الطعن بالتعويض، أن يرفع هذا الطعن ضد قرار إداري إيجابي أو سلبي قد استوفى أركان القرار الإداري وشروطه، أما إذا لم يتحقق كل أو بعض هذه الأركان أو الشروط فلا محل للطعن بالقرار إلغاء أو تعويضا، وهكذا تقرر المحكمة الإدارية العليا المصرية ... أن مجرد التأخير أو الإهمال في حساب ضم مدة خدمة سابقة لا يعتبر قرارا إداريا يجوز طلب التعويض عنه وأن التعويض لا يكون عن مجرد التأخير في التسوية إذ إن التأخير أو الإهمال في إجرائها لا يعتبر قرارا إداريا ما دام القانون لم يحدد وقتا لإجرائها ... "

ونحن نؤيد ما ورد في قرار المحكمة من وجوب توفر شروط دعوى التعويض بما في ذلك القرار محل الطعن، وإذا سلمنا بأن ليس كل تأخير موجب للتعويض إلا أن إهمال الإدارة، وتراخيها في إنجاز المعاملات أو القيام بالإجراءات المطلوبة أو اتخاذ القرارات، وخصوصا إذا استطال دون مبرر مقبول هو خطأ موجب لمسؤولية الإدارة، ولا يمكن أن نتخذ من عدم تحديد مدة قانونية لإنجاز المعاملة أو القيام بالإجراء مسوغا لهذا الإهمال، كما أن هذا الحكم جاء مغايرا للاتجاه الذي تبنته المحكمة ذاتها في حكمها الذي استعرضناه آنفا، والذي يرسي اتجاها

محمودا له آثار إيجابية سواء بالنسبة للإدارة ذاتها أم للأفراد ،وينعكس ذلك كله على المصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة.

أما بالنسبة إلى مدة الطعن بدعوى التعويض عن القرار السلبي، فيطبق عليها القاعدة العامة التي تحكم مدة التعويض بالنسبة إلى سائر القرارات الإدارية الأخرى حيث لا تتقيد بمدة الطعن المقررة لدعوى الإلغاء ،وإنما يتبع في شأنها المدة المحددة وفقا للقواعد العامة لتقادم الدعوى أو الحق ،فيبدأ هذا الميعاد من تاريخ واحد وهو تاريخ العلم بالقرار المطعون فيه ،وفي ذلك استقر قضاء المحكمة الإدارية المصرية العليا ،والأحكام الصادرة بالتعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة تتمتع بحجية نسبية غير مطلقة ،ذلك لأن دعاوى التعويض لا تتعرض لمشروعية القرار ،وإنما تكون المحكمة قد تيقنت من عدم المشروعية قبل القضاء بالتعويض ،وذلك عند الفصل في دعوى الإلغاء.

لاحظنا من خلال هذا المبحث أن مسؤولية الإدارة عن تعويض الإضرار التي قد يسببها قرارها السلبي تتحقق وبخاصة رفضها أو امتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية بما فيها أحكام الإلغاء، لذلك فإننا ندعو إلى شمول حالات إهمال الإدارة أو ترخيصها عن اتخاذ قرار أو القيام بإجراء مطلوب قانونا إذا ما استطال دون مسوغ مشروع بصفة الخطأ المحقق لمسؤولية الإدارة، إضافة إلى مسؤولية الموظف الممتنع الشخصية.

**المطلب الثاني: وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي**

يعتبر القرار الإداري صحيحا ومشروعا بمجرد صدوره من قبل الجهة المختصة قانونا إلى أن يثبت العكس ،ويكتمل وجوده في هذا التاريخ الذي يحمله إلا أنه لا ينفذ بالنسبة للمخاطبين به حتى يمكن إلزامهم بمحتواه إلا بشهره عن طريق إعلانه أو نشره أو العلم به علماً يقينياً ،فيمكن بالآتي تحقيق ما يفرضه القرار من التزامات وواجبات دون حاجة للرد من الأفراد بالموافقة أو الرفض ،وإلا كانوا عرضة للتنفيذ الجبري المباشر عليهم ،وتعتبر صفة التنفيذ إحدى أهم

خصائص القرار الإداري القابل للطعن أما القضاء الإداري، بغض النظر عن نوعه إيجابيا كان أم سلبيا، فالطعن يجب أن لا يؤثر على القوة التنفيذية أو على إجراءات تنفيذ القرار الإداري، كما لا يوقف القرار الإداري لمجرد رفع دعوى الإلغاء ضده بحجة عدم مشروعيته، وإلا أدت الطعون الكيدية إلى شل نشاط الإدارة، ولترتب على ذلك تعطيل محركها الأساسي الذي يقوم على أهم وأخطر وسيلة من وسائل الإدارة وأكثرها فاعلية ألا وهي القرار الإداري، وأصبح عمل الإدارة مهددا بالتوقف من جراء ذلك.

وحيث أن الاستمرار في تنفيذ القرار الإداري على الرغم من الطعن فيه بالإلغاء قد يؤدي إلى نتائج قد تؤثر سلبا على مراكز بعض ذوي الشأن، أو يمكن أن تؤدي إلى نتائج لا يمكن تجنبها ولا تحمد عقباها، فيصبح الطعن بالإلغاء بلا جدوى وغير ذي موضوع؛ لأن القرار قد تم تنفيذه أو قد استنفذ أغراضه، مثل الحكم بإلغاء قرار منع طالب من تأدية امتحان قد تم بالفعل دون أن يمكن الطالب من حضوره بحيث يصبح هذا الحكم غير ذي نفع لأن الطالب قد فاته الامتحان أصلا، وكذلك عند الحكم بإلغاء قرار المنع من السفر بحيث يصل ذوي الشأن إلى نفس النتيجة التي لا يمكن تداركها بفوات موعد رحلة الطائرة، ففي مثل هذه الحالات يصبح الحكم بإلغاء القرار بعد تنفيذه مسألة أدبية بحتة، حيث لا يجدي صاحب الشأن شيئا أن يحكم له فيما بعد بالإلغاء.

وتجنبا لكل تلك النتائج فقد أجيز لصاحب الشأن إجراء تمهيدي للطعن بالإلغاء وذلك بطلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بالإلغاء مع ضرورة توافر بعض الضوابط وفي نطاق القرارات الإدارية التي يجوز الحكم بوقف تنفيذها، وهذه القرارات هي تلك التي نصت المادة ( 6) من قانون محكمة القضاء الإداري في السلطنة باختصاص المحكمة بالنظر فيها ومنها القرارات السلبية.

ومن المعروف أنه يمكن لصاحب الشأن الطعن في القرار الصريح من تاريخ علمه به إذا تحققت شروط الطعن الأخرى، إلا أنه يواجه صعوبة في تحديد الوقت الذي بدأ فيه الامتناع أو الرفض بالسكوت عن الرد على الطلبات واتخاذ القرار في حالة القرار السلبي، مما جعل هذا القرار في حكم القرار الإيجابي في نواحي عدة منها إمكانية وقف تنفيذه، كما أن تطبيقات القضاء الإداري تشير إلى إمكانية ذلك حيث قضت في أحد أحكامها بوقف تنفيذ قرار الجهة الادارية السلبي بامتناعها عن منح المدعي الذي انتهت خدمته شهادة انتهاء مدة خدمة، فقامت الجهة الإدارية بتنفيذ هذا الحكم بتسليم المدعي الشهادة المطلوبة مما أدى إلى الحكم في موضوع الدعوى بانتهاء الخصومة، ولكن يلزم التنويه هنا أن الحكم القاضي بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه هو حكم مؤقت، بمعنى أن القاضي لا يقيد عند تعرضه لموضوع دعوى الإلغاء، بحيث أنه يمكنه أن يحكم وفق ما يستبين له عند الفصل بإلغاء القرار، أو أنه ربما يتبين أن القرار صحيح ويحكم برفض دعوى الإلغاء، إلا أن الحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري هو حكم قطعي فيما فصل فيه، أي أن مقومات الأحكام وخصائصها العامة تتوافر فيه، فيجوز الطعن فيه استقلالا دون حاجة للانتظار حتى الفصل في دعوى الإلغاء.

ولكي يجيز القاضي طلب وقف تنفيذ القرار الإداري فإن هذا الطلب يجب أن يستوفي شرطين موضوعيين وآخر شكلي، أول الشرطين الموضوعيين هو جدية الأسباب التي يستند إليها الطاعن في طلب إلغاء القرار الإداري، أي أن يكون طلبه قائما على أسباب جدية محسوسة وظاهرة تحمل على ترجيح إمكانية إلغاء القرار ويرى بعض الفقه أنه لا يقصد بضرورة توفر الجدية في طلب وقف تنفيذ القرار وإنما في طلب إلغاء القرار الإداري أساسا، أي أن احتمالات إلغاء القرار الإداري المطعون فيه قوية وواضحة بصرف النظر عما إذا كان هذا الاحتمال متحققا أم لا إلا أننا لا نؤيد الفقه الذي يرى بضرورة توفر شرط الجدية في ذات طلب وقف تنفيذ القرار الإداري وإنما يمكن لصاحب الشأن التقدم بطلب وقف تنفيذ القرار بصفة

مستقلة عن صحيفة الدعوى، وحسنا فعل المشرع العماني في تعديل نص المادة (19) من قانون محكمة القضاء الإداري حيث نص على يجوز لصاحب الشأن أن يطلب وقف تنفيذ هذا القرار في عريضة الدعوى أو بطلب لاحق يقدمه في ميعاد غايته انتهاء جلسة المرافعة الأولى،وقد قضت محكمة القضاء الإداري بضرورة توفر ركني الجدية والإستعجال للحكم بوقف القرار الإداري وذلك حين حكمت بأن المستفاد من نص المادة ( 19 ) من قانون المحكمة أنه يشترط للحكم بوقف تنفيذ القرار الإداري ضرورة توافر ركنين أولهما ركن الجدية بأن يكون الطعن في القرار وبحسب الظاهر من الأوراق قائما على أسباب جدية تحمل على ترجيح الحكم بعدم صحته عند نظر الموضوع.

**ثانيهما:** الاستعجال بأن يكون من شأن استمرار القرار وتنفيذه نتائج يتعذر تداركها، على عكس بعض الفقه المصري الذي يرى أن أصل شرط الجدية ذات مرجع قضائي لا تشريعي، حيث أن المادة (49) من قانون مجلس الدولة المصري لم تنص على شرط الجدية وإنما قضت بضرورة توافر شرط الإستعجال إضافة إلى تقديم طلب وقف التنفيذ في عريضة الدعوى.

من خلال ما سبق نلاحظ أن ثاني شرط موضوعي لوقف تنفيذ القرار الإداري هو شرط الاستعجال، أو ركن الاستعجال في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، بمعنى أن يكون من شأن تنفيذ القرار حدوث أضرار يتعذر إصلاحها وقد أوضحت المحكمة الإدارية العليا المصرية معنى ركن الاستعجال بأن يترتب على تنفيذ القرار المطعون فيه بالإلغاء نتائج لا يمكن تداركها ،كأن يكون من شأن تنفيذ القرار حرمان الطالب من فرصة أداء الامتحان لو كان له حق فيه ،مما يتعذر معه تدارك النتيجة التي تترتب على ذلك "،إضافة إلى الشرط الشكلي المتمثل في استناد طلب وقف التنفيذ إلى دعوى إلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه أي أن يكون طلب وقف التنفيذ مرتبطا بدعوى الإلغاء ،ويجب أن تستوفى هذه الشروط بغض

النظر عن نوع القرار إيجابيا كان أم سلبيا ،كما يجب أن تكون المحكمة قد فحصت أصلا مسألة اختصاصها بنظر الدعوى قبل فحص طلب وقف التنفيذ وكذلك التأكد من توفر جميع شروط قبول الدعوى كالميعاد ،وإلا رفضت المحكمة كلا الطلبين سواء قبول الدعوى أو وقف التنفيذ.

يمكننا أن نستنتج مما تقدم أن الطعن بالإلغاء لا يوقف تنفيذ القرار الإداري بمجرد رفع دعوى الإلغاء بحجة عدم مشروعيته، وبصورة تلقائية، كما أن إدعاء الطاعن مخالفة القرار الإداري للقانون لا تؤدي بحد ذاتها إلى عدم نفاذه من تاريخ صدوره إلا بشروط ومبررات لا بد من توافرها مثل ترتيبه لنتائج لا يمكن تداركها، أو لكون الطلب مستعجلا لدفع ضرر محدق، وذلك لاعتبار مهم وهو أن القرار الإداري وسيلة هامة وخطيرة من وسائل الإدارة القانونية يعتمد عليها نشاط الإدارة وكفاءتها وأدائها لمهامها التي أناط لها المشرع القيام بها.

كما يلاحظ أن محكمة القضاء الإداري العماني شأنها في ذلك شأن القضاء المصري تجيز وقف تنفيذ القرار السلبي بالضوابط والشروط التي أشرنا إليها ومنها توافر ركني الجدية والاستعجال،وهو ما نصت عليه المادة ( 19) من قانون المحكمة، إلا أن اتجاهات الفقه والقضاء المقارن تتباين بالنسبة إلى مسألة وقف تنفيذ القرارات الإدارية، أي هل يمكن تطبيقها للقرارات الإيجابية والسلبية على السواء ؟

يشترط إتجاه فقهي نؤيده أن يتعلق طلب وقف التنفيذ بقرار إيجابي تنفيذي ، بحيث لا يجيز هذا الرأي إيقاف تنفيذ القرارات السلبية ،بحجة أن ذلك يؤدي إلى اعتداء السلطة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية ،لأن ذلك يؤدي إلى صدور القرار من القاضي بدلا من الإدارة ،مما يعد اعتداء على مبدأ الفصل بين السلطات كمنح الترخيص الذي رفضت جهة الإدارة إصداره ،وهذا الاتجاه قريب من ما استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي الذي لا يساوي في تشدده بخصوص وقف القرارات الإدارية كقاعدة عامة بين القرارات الإيجابية والقرارات السلبية بالنسبة

إلى طلب وقف تنفيذها لأسباب وصفها اتجاه فقهي مؤيد بأنها منطقية وقانونية وعملية ،فمجلس الدولة يضيق من نطاق حكم القضاء الإداري بوقف القرارات السلبية على خلاف القرارات الإيجابية ، إلا في حالة ما إذا كان قرار الرفض من شأنه أن يؤدي إلى تعديل في المراكز القانونية أو الواقعية التي كانت توجد قبله بشرط تثبت القضاء من أنه ملزم بالفصل في موضوع الدعوى على وجه السرعة بسبب توفر ركن الاستعجال إن مقتضى وقف تنفيذ القرار الإداري السلبي وفق هذا الرأي مردود لعدة أسباب من بينها أنه يؤدي إلى حلول القضاء الإداري محل الإدارة في ممارسة نشاطها أو بمعنى آخر إصدار أوامر إليها وإلزامها بإصدار قرار إيجابي في المسألة المعروضة أمامه،مما يعني تجاوز القاضي على اختصاصات الإدارة، وهو أمر محظور على القاضي إتيانه،ثم إن هذا الالتزام سابق لأوانه لاحتمال أن تجد المحكمة عند بحث موضوع الطعن بالإلغاء أن الإدارة كانت محقة في امتناعها وتقضي برد الدعوى،ومن ثم لا يمكن تجنب النتائج المترتبة على وقف التنفيذ إذا ما تم الحكم به، إضافة إلى ذلك فإن استحالة أو صعوبة وقف تنفيذ القرار السلبي مردها عدم تضمنه لأي إجراء عملي أو أي عمل تنفيذي،كما أن اعتبارات الملاءمة تجعل وقف تنفيذ هذا النوع من القرارات الإدارية أكثر صعوبة، ذلك لأن الإدارة هي الوحيدة المؤهلة لتقدير ما إن كانت ستقوم بأداء خدمة أو اتخاذ قرار معين أم لا، لذلك يتعين عدم تعطيل حركة الإدارة أو إصابتها بالاضطراب أو الشلل باستخدام وقف التنفيذ ضد العمل الإداري.

يرى جانب آخر من الفقه معارض لما استقر عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي إزاء هذه المسألة، أن القول بأن وقف تنفيذ القرار السلبي يعني توجيه أوامر إلى الإدارة بإلزامها بفعل ما رفضته أو امتنعت عنه إنما هو تجاوز على اختصاصات الإدارة،لأن وقف تنفيذ القرار الإيجابي يعني هو الآخر أمرا للإدارة بأن تعدل ما امتنعت عنه ففي الحالتين يوجد أمر للإدارة بل هو في الثانية أشد وطأة

وينتهي هذا الرأي إلى القول بأن رقابة القضاء على مشروعية قرارات الإدارة، والتي من بينها سلطة وقف التنفيذ التي لا يمكن أن تعد تدخلا من القاضي الاداري في أعمال الإدارة،وإلا لاختفت رقابة المشروعية أصلا واختفى مع اختفائها القاضي الإداري نفسه، لأسباب وصفها اتجاه فقهي مؤيد بأنها منطقية وقانونية وعملية.

أما القول بأن وقف تنفيذ القرار السلبي يمكن أن يلحق الاضطراب أو الشلل بالمرافق العامة فهو الآخر غير دقيق،إذ لا يوجد فرق بين هذه الحالة وحالة وقف تنفيذ قرار إيجابي، بل إنه قد يكوّن من الأسهل للإدارة أن تمنح مؤقتا ما امتنعت عن فعله من أن توقف ما قامت به فعلا ،على الرغم من ذلك فقد استقر قضاء مجلس الدولة الفرنسي على عدم جواز وقف تنفيذ قرارات الرفض إلا إذا كان من شأن تنفيذها إحداث تغيير في مركز قانوني أو واقعي لأصحاب الشأن سابق لصدورها، وهو ما أخذ به في حكم (أموروس) الشهير،لأنه بدون ذلك يعتبر وقف التنفيذ كما يعلق الفقيه (لوبادير) أمرا موجها إلى الإدارة،ويترتب على ذلك أن القرارات السلبية الرافضة لطلبات أصحاب الشأن لا تقبل وقف التنفيذ.

لكن إذا كان المركز السابق لصاحب الشأن هو بالأصل غير مشرع فإن القرار السلبي لا يعتبر معدلا في مركز سابق،مثال على ذلك أنه إذا لم تتوافر شروط قبول منح أجنبي تصريح إقامة،ومن ثم دعوته إلى مغادرة البلاد فإن ذلك لا يعد تعديلا في مركز قانوني أو واقعي سابق له، ومن ثم لا يقبل طلب وقف تنفيذ هذا القرار على أساس أن إقامته بالبلاد كانت غير مشروعة،والخلاصة أن القضاء الإداري الفرنسي لا يجيز وقف تنفيذ القرار السلبي إلا إذا كان من شأن الإبقاء على القرار المطعون فيه (بحسب ظروف الحال) التعديل في مراكز قانونية أو واقعية مشروعه.

وعلى عكس بعض القوانين المقارنة، لم تحدد المادة ( 19) من قانون محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان نوعية القرارات التي يجوز طلب وقف تنفيذها، وإنما أجاز المشرع أن تأمر المحكمة بوقف تنفيذ أي قرار إيجابيا كان أم

سلبيا ،بشرط أن تكون المحكمة مختصة ولائيا بنظر القرار المطلوب وقف تنفيذه وذلك بناء على طلب من ذوي الشأن بشرط أن تتوافر الجدية إضافة إلى الاستعجال، حيث نصت هذه المادة على أنه لا يترتب على رفع الدعوى إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطعون فيه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في عريضة الدعوى ورأت المحكمة من ظاهر الأوراق أن الدعوى تقوم على أسباب جدية وأن نتائج التنفيذ يتعذر تداركها".

أما القضاء الإداري المصري فإنه يكتفي عند الفصل في طلب وقف تنفيذ القرارات السلبية بالتأكيد على توافر شروط ثلاثة وهي الجدية والاستعجال وتقديم الطلب،وتطبيقا لذلك قضت محكمة القضاء الاداري بوقف تنفيذ القرار السلبي بالامتناع عن منح المدعي شهادة تفيد إنهاء خدمة مع خلو طرفه،كما قضت بوقف تنفيذ القرار السلبي بعدم قبول ابن المدير في الكلية التي يؤهله لها مجموعه في الثانوية العامة،وقضت كذلك بوقف تنفيذ القرار السلبي بالامتناع عن إنهاء الخدمة مؤقتا لحين الفصل في موضوع الدعوى المقامة بإلغائه.

كما أن القرار الإداري لا يعد قرارا سلبيا إذا لم تكن الإدارة ملزمة قانونا بإصداره، ومن ثم لا تطبق عليه أحكام هذا القرار سواء بالنسبة إلى وقف التنفيذ أو الإلغاء ما لم تتوفر الشروط الشكلية والموضوعية لرفع الدعوى وطلب الإلغاء أو وقف التنفيذ، وتطبيقا لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بمصر بأنه لا تثريب على الجهة الإدارية إن أجابت المدعي إلى طلب الاستقالة كما لا يعتبر امتناعها عن قبول طلب العدول عنها وإعادة تعيينه بمثابة قرراً سلبياً يقبل الطعن عليه بالإلغاء (ووقف التنفيذ) وتكون دعواه والحالة هذه غير مقبولة شكلا لانتفاء القرار كما جاء في حكم محكمة القضاء المصرية أيضًا فإذا لم تكن الإدارة ملزمة بشيء طبقا للقوانين واللوائح،فإن سكوتها عن اتخاذ الإجراء الذي يطالبها به صاحب الشأن،لا ينشئ قرارا إداريا بالرفض مهما طال هذا السكوت، ومن ثم

فلا يكون الطعن بالإلغاء في مثل هذا التصرف السلبي إلا محاولة من المدعي إلى إحلال القضاء محل الإدارة في ممارسة اختصاصها مما يتعين رفضه" ،مما يفهم منه أنه إذا لم يوجب القانون على جهة الإدارة اتخاذ قرار ما وإنما ترك لها حرية التقدير ،فإن سكوتها عن اتخاذ القرار لا يشكل الامتناع المنصوص عليه في القانون.

ونحن مع الاتجاه الذي لا يرى لزوم للتفرقة بين القرارات السلبية والقرارات الإيجابية في حكم القضاء بوقف تنفيذ القرار الإداري إذا ما توافرت الشروط الموضوعية اللازمة كالاستعجال والجدية، كونها تفرقة تحكمية لا سند لها من القانون" ،ولأن الشروط الموضوعية كما نعتقد كافية بحد ذاتها لتضييق نطاق طلبات وقف التنفيذ والحد من تدخل القضاء في اختصاصات السلطة الإدارية إضافة إلى أن العبرة تكون في النتائج المترتبة على القرارات السلبية والتي تحدث إيجابية في غالب الأحوال،فلا يجوز لنا أن نخص القرارات السلبية بوقف تنفيذها بحجة عدم إمكانية تدارك نتائجها حيث أن القرارات الإيجابية يمكن أن تؤدي فيما لو قضت المحكمة برفض طلب الإلغاء موضوعيا كذلك إلى نتائج لا يمكن تداركها مستقبلا.

وأقرب مثال لتوضيح ذلك هو عندما يقوم موظف بالانقطاع عن العمل بما يحقق استقالة حكمية طبقا للقانون، فتمتنع جهة الإدارة عن إصدار قرار إنهاء خدمته بسبب هذه الاستقالة، فيقوم بدوره بالطعن ضد القرار السلبي بالامتناع في محاولة منه للحصول على حكم يترتب عليه إنهاء خدمته عن طريق القضاء حتى يستطيع السفر للخارج والعمل في دولة أخرى،وهذه الحالة قد تدفع العامل لطلب وقف تنفيذ قرار الامتناع السلبي،فتقوم المحكمة بالموازنة بين آثار رفض وقف تنفيذ القرار ،وتتمثل في الأضرار التي تلحق بالعامل نتيجة عدم سفره للخارج من ناحية أولى،وبين النتائج التي قد تترتب على وقف تنفيذ القرار ،مما يعني إجبار الإدارة على التخلي عن العامل في وقت قد يكون المرفق العام الذي يعمل فيه بحاجة

ماسة إليه إلى حين تدبير البديل، أو حرمان الإدارة من مجازاة هذا العامل تأديبيا لارتكابه أخطاء تأديبية وانقطاعه عن العمل تهربا من هذه الجزاءات، ومن ثم يصبح أمر إعادة العامل إلى عمله أمرا شاقا على الجهة الإدارية من ناحية ثانية وذلك إذا ما انتهى قضاء المحكمة في موضوع الدعوى إلى رفض طلب الإلغاء،ولو أن الغالب أن جهة الإدارة تكون قد اتخذت من التدابير ما يتناسب وحسن سير المرفق العام بانتظام واطراد إذا ما وجدت أن الموظف يتعمد التغيب عن العمل للحصول على الاستقالة الحكمية.

ونرى أنه يمكن للمحكمة وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بالإلغاء إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها، وذلك بأن ينص قانون محكمة القضاء الإداري صراحة على أنه يجوز للمحكمة أن تلزم طالب وقف التنفيذ بتقديم كفالة مالية لمصلحة الطرف الآخر أو الغير وفقا لما تقرره لتغطية الأضرار التي قد تلحق بهم إذا ظهر أن طالب وقف التنفيذ لم يكن محقا في دعواه كليا أو جزئيا، فإذا لم يتوافر ركن الاستعجال والنتائج التي يتعذر تداركها فإن المحكمة لا توقف تنفيذ القرار، حيث أنه يوجد في القضاء المصري ما يدل على ذلك، عندما قضت المحكمة الإدارية المصرية العليا أن المشرع إذ خول القضاء الإداري صلاحية وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء، إنما استهدف تلاشي النتائج الخطيرة التي قد تترتب على تنفيذها، مع الحرص في الوقت نفسه على مبدأ افتراض سلامة القرارات الإدارية وقابليتها للتنفيذ حيث انتهت المحكمة إلى رفض وقف تنفيذ القرار المتضمن رفض الترخيص للطاعن،لأن تنفيذ القرار لا يترتب عليه نتائج يتعذر تداركها.

كما أننا نؤيد أنه إذا لم يورد المشرع نصا صريحا يعالج هذا الموضوع فيمكن لمحكمة القضاء الإداري أن تجيز وقف تنفيذ القرار الإداري اجتهادا فتقرر وقف تنفيذ قرار إداري إيجابي صادر وذلك استنادا إلى غياب النص

القانوني،وإلى أن سلطة وقف التنفيذ مشتقة من سلطة الإلغاء وفرع منها مردها الرقابة القانونية التي يسلطها القضاء الإداري على القرار،فإن هي فعلت ذلك كان اجتهادها صائبا،وحقق أثر وقف التنفيذ الذي يتمثل في إلزام جهة الإدارة بالانصياع للحكم القضائي،وأن تكف حالا عن موالاة تنفيذ القرار،حتى لا تقع تحت طائلة جريمة جنائية متمثلة في الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي،موجبة لأشد تعويض وعلى الإدارة حينها إعادة الحال إلى ما كان عليه،دون حاجة إلى بناء حالة جديدة وذلك في انتظار ما سيسفر عنه الفصل في موضوع الدعوى.

وندعو بعد استقراء حجج مؤيدي ومعارضي وقف تنفيذ القرار الإداري إلى توسيع اجتهادهم ليشمل وقف تنفيذ القرارات السلبية،نظرا لما يوفره من ضمانات جدية لمصالح ذوي الشأن،ومن أجل تحقيق التوازن بين طرفي الخصومة فإنه يمكن ربط طالب وقف التنفيذ بكفالة مالية لمصلحة الطرف الآخر أو الغير وفقا لما تقرره المحكمة لتغطية ما قد يسببه وقف تنفيذ القرار الإداري من إضرار بمصالح هؤلاء، وذلك دون تمييز بين القرار الإيجابي والقرار السلبي.

# نصائح للناجحين

- عليك بالمشي والرياضة والنظافة

فإن الناجحين أقوياء أصحاء، بارك الله لأمتي في بكورها

- فإذا أردت عملاً فعليك بالصباح فإنه أسعد الأوقات
- لا تقف فإن الملائكة تكتب،والعمر ينصرم
- والموت قادم، وكل نفسٍ يخرج لا يعود
- من زرع ( سوف ) أنبتت له ( لعلّ ) وأطلعت له ( بعسى )
- وأثمرت ( بليت ) لها طعم الندامة ومذاق الحسرة
- إذا أصبحت فلا تنتظر المساء، وبادر الفرصة
- واحذر البغتة،وإياك والتأجيل والتردد، وإذا عزمت فتوكل على الله

لا تقل قد ذهبت أربابه كل من سار على الدرب وصل الإبداع أن تجيد في تخصصك،وما يناسب مواهبك فقدْ علِمَ كُلُّ أُنَاسٍ مَشْرَبَهُمْ "البقرة:60" "وَلِكُلٍّ وِجْهَةٌ هُوَ مُوَلِّيهَا "البقرة:148".

- لا يضير الناجحين كلام الساقطين فإنه علوٌ ورفعة، كما قال أبو تمام

وإذا أراد الله نشر فضيلةٍ طويت أتاح لها لسان حسودِ النقد الظالم قوةٌ للناجح ودعاية مجانية،وإعلانٌ محترمٌ له،وتنويه بفضله

-وإذا أتتك مذمة من ناقصٍ فهي الشهادة لي بأني كاملُ

– الناجح يقوم بمشاريع يعجز عنها الخيال،وتظهر عظماء الرجال وتثير الدهشة والغرابة والتعجب في الأجيال

-الناجح لا يعيش على هامش الأحداث

-ولا يكون صفراً بلا قيمة ولا زيادة في حاشية

-من كانت همته في شهواته وطلب ملذاته كثر سقطه وبان خلله

- وظهر عيبه وعوره

من خدم المحابر خدمته المنابر

ومن أدمن النظر في الدفاتر احترمته الأكابر

من خلق الناجح التفاؤل،وعدم اليأس،والقدرة على تلافي الأخطاء، والخروج من الأزمات،وتحويل الخسائر إلى أرباح

القطرة مع القطرة نهر،والدرهم مع الدرهم مال

والورقة مع الورقة كتاب،والساعة مع الساعة عمر.

أمس مات، واليوم في السياق،وغداً لم يولد

فاغتنم لحظتك الراهنة؛ فإنها غنيمة باردة

المؤمن لا يخلو من عقلٍ يفكر، ونظرٍ يعبر

ولسانٍ يذكر، وقلبٍ يشكر، وجسدٍ على العمل يصبر

في الدقيقة الواحدة تسبح مائة تسبيحة، وتقرأ صفحةً من المصحف،وتطالع ثلاث صفحات من كتاب

-وتكتب رسالة، وتتلو سورة الإخلاص ثلاثاً

كرر النيسابوري صحيح مسلم مائة مرة، وأعاد ابن سيناء كتاب الفارابي أربعين مرة، وقرأ بعضهم المغني عشر مرات

احترقت كتب ابن حزم كلها فأعادها من حفظه، وكان قتادة يحفظ حمل بعير، وقال الشعبي " ما كتبت سوداء في بيضاء

قام سفيان الثوري ليلةً كاملة يصلي حتى أصبح، وتذاكر ابن المبارك الحديث هو وأحد العلماء وقوفاً حتى الفجر

وبقي الأمين الشنقيطي يبحث في مسألة يوماً وليلة

كتب يحيى بن معين لفظ ( ﷺ) ألف ألف مرة أي مليون وكان ربما كتب الحديث خمسين مرة، وقال الشعبي :

" أقل ما أحفظ الشعر، ولئن شئتم لأنشدنكم شهراً كاملاً

الناجح يحترمه أطفال مدينته

- والفاشل يسخر منه كل أحد حتى ولو اعتذر لهم ألف مرة
- من بكر في طلب العلم بكور الغراب، وصبر صبر الحمار
- وعزم عزيمة الليث، واختلس الفرصة اختلاس الذئب، حصل علماً كثيراً
- الكسلان محروم، والعاطل نادم، وماء الحركة بركة
- ومن صال وجال غلب الرجال
- الطريق شاق، ناح فيه نوح، وذبح فيه يحيى، وقتل فيه عمر
- وأهرق فيه دم عثمان، واغتيل علي، وجلدت فيه ظهور الأئمة

نسخ ابن دريد كتاب الجمهرة أربع مرات، ونقح البخاري صحيحه في ست عشرة سنة، يغتسل عند كل حديث ويصلي ركعتين، أجر أحمد بن حنبل نفسه في طلب العلم، وباع أبو حنيفة بعض سعف بيته في العلم، وجاع سفيان ثلاثة أيام في طلب الحديث

كان النووي يطالع ويكتب، ويحفظ ويصلي ويسبح، فإذا نعس نام قليلاً وهو جالس، وكان للشوكاني اثني عشر درساً في اليوم، وكان ابن سيناء يكتب في اليوم خمساً وعشرين صفحة

كان إدريس النبي (عليه السلام) خياطاً، وداود عليه السلام حداداً، وأجر موسى عليه الصلاة والسلام نفسه في الرعي، وكان ابن المسيب يبيع الزيت، وأبو حنيفة يبيع البز

البدار البدار، قبل تقضي الأعمال، وكتابة الآثار، فلا بقاء مع الليل والنهار أعوذ بالله من خسة الهمم، وسفاهة العزائم

وسخف المقاصد، وثخانة الطبع، وبلادة النفوس

بحث علي عن الشهادة في بدر فقالا في أحد، فهبَّ إلى هناك فقالوا ربما كانت في الخندق، فسعى إليها قالوا التمسها في خيبر، فلما أتاها قالوا تأخر الموعد قال ما أحسن القتلة في المسجد

يحفظ العلم للعمل به، وتعليمه، والتأليف فيه، ومن حفظه وكرره وذاكره وذاكر به ودرسه ثبت في صدره

- لا بد للناجح أن يكون قوي الملاحظة، دائم التركيز، حافظاً للوقت، مديماً للتدبر، طموحاً إلى المعالي

قال ابن عباس ذللت طالباً فعززت مطلوباً

: وقال عمر تفقهوا قبل أن تسودوا

: وقال مجاهد لا يطلب العلم مستحٍ ولا مستكبر .

## خاتمة

ويمكن أن نختتم هذا مؤكدين أن القضاء الإداري المصري مقصور على محكمة واحدة بعاصمة البلاد هي محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة، يشمل اختصاصها عموم الجمهورية المصرية من أقصاها إلى أقصاها ،مما يحمل المتقاضي المقيم بعيدًا عن القاهرة عبء الحضور إليها ،ولعله هو السبب في أن قضاءنا الإداري في طور الإعداد والتكوين محل للتجربة والاختبار ذو اختصاص محدد بالنسبة للحالات الواردة في ثنايا أحكام القانون.

أما وقد أثبت مجلس الدولة جدارة فائقة في محيط العدالة والقانون وذلك بفضل المجهودات الطيبة، التي بذلها رجاله الأبطال في هذا المضمار ،لا يسعني إزاء ذلك إلا أن أستنهض همة المشرع المصري في المبادرة بإنشاء محاكم إدارية في مختلف أرجاء الجمهورية المصرية مترسمًا خطى المحاكم الإدارية الفرنسية في هذا الشأن .

فإذا تم لنا ذلك فيجدر بالمشرع أن يوسع اختصاص هذا القضاء الإداري وبخاصة في مسائل التعويض لكي يصبح القضاء العام فيها

ولعل قصدنا وهدفنا هو أن نخطو خطوة نحو تحقيق المبدأ المقدس ألا وهو مبدأ الفصل بين السلطات.

# المراجع

أولاً "المراجع العربية

1- أحمد محمود جمعة ، اختصاص القضاء الإداري بالمنازعات الإدارية للأفراد وتطبيقها في العمل، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1988م .

2- أنس جعفر ، القرارات الإدارية ، ط 2 ،دار النهضة العربية ، مصر، بدون سنة طبع .

3-مازن ليلو راضي - الوجيز في القانون الإداري..

4- ثروت بدوي ، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، دار النهضة العربية القاهرة ، 1970م.

5- حسن الفكهاني ، ونعيم عطية ، وعبدالمنعم بيومي ،الموسوعة الإدارية الحديثة، مبادىء المحكمة الإدارية العليا وفتاوى الجمعية العمومية لمجلس الدولة من عام 1993 حتى عام 1997م ، ج 49 ، الدار العربية للموسوعات ،القاهرة 1999م .

6- .د حسني درويش عبدالحميد، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1981م .

7- .د حسين عثمان محمد عثمان، أصول القانون الإداري ،منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ، ط1، 2006م

8- حمدي يس عكاشة ،موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة، ج 1 منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 1987م

9- .د رأفت فودة ،عناصر وجود القرار الإداري، دار النهضة العربية،القاهرة مصر ،سنة 1999م

10 .د سليمان محمد الطماوي،القضاء الإداري ، قضاء التعويض، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1986م

11 . د سليمان محمد الطماوي ،القضاء الإداري ،الكتاب الأول ، قضاء الإلغاء ط7 ، دار الفكر العربي، القاهرة ، 1996م

12 . د سليمان محمد الطماوي ،النظرية العامة للقرارات الإدارية ، ط 6 مطبعة جامعة عين شمس ، القاهرة ، 1991م

13 . د سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القضاء الإداري ،دار الفكر العربي القاهرة ، 1985م

14 . د سليمان محمد الطماوي،الوجيز في القانون الإداري ،دراسة مقارنة طبعة منقحة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1996م

15-د سامي جمال الدين ،أصول القانون الإداري ،منشأة المعارف الاسكندرية 2004م

16-د سامي جمال الدين ، الدعاوى الإدارية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية 2003م

18 . د سامي جمال الدين ، منازعات الوظيفة العامة والطعون المتصلة بشؤون الموظفين ، منشأة المعارف، الاسكندرية ، 2005م

19 . د عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة ، المرافعات الإدارية والإثبات أمام القضاء الإداري ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، ط 1 ، القاهرة 2008م

20 . د عبدالعزيز عبدالمنعم خليفة، الموسوعة الإدارية الشاملة في إلغاء القرار وتاديب الموظف العام، ج 2 شروط قبول الطعن بالغاء القرار الإداري، دار محمود للنشر والتوزيع ، 2007م

21 . د عبدالغني بسيوني عبدالله ، القانون الإداري ،الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ، 1993م

22 . د عبدالغني بسيوني عبدالله ،القضاء الإداري،منشأة المعارف بالاسكندرية ، مصر ، 1995م

23 . د عبدالغني بسيوني عبدالله ، وقف تنفيذ القرار الإداري في أحكام القضاء الإداري ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 1990م

24 د عبدالله الحراري ، أصول القانون الليبي ، ج 1 ، ط 2 ،منشورات الجامعة المفتوحة ، الاسكندرية ، 1995م

25 . د عصمت عبدالله الشيخ ، النظم السياسية ، كلية الحقوق ، جامعة حلوان 1999

26 المستشار علي الدين زيدان والمستشار محمد السيد أحمد الموسوعة الشاملة في شرح القانون الإداري ، ج 1 و ج 3 ، القرارات الإدارية ،المكتب الفني للإصدارات القانونية ، القاهرة ، بلا سنة نشر

27 . د علي خطار شنطاوي ، موسوعة القضاء الإداري ، ط 2 ، دار الثقافة عمان ، 2004م

28 . د حسني سعد عبدالواحد ، تنفيذ الأحكام الإدارية ، رسالة دكتوراة ، القاهرة ، 1984م

29 . د فؤاد العطار ، رقابة القضاء لأعمال الإدارة ، ط 2 ، مطابع دار الكتاب العربي ، القاهرة ، 1960- 1961م

30 . د ماجد راغب الحلو ،القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية الاسكندرية ، 1987م

31 . د محمد جمال عثمان جبريل ، السكوت في القانون الإداري ، 1996م

32 . د محمد جمال مطلق الذنيبات ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الثقافة عمان ، 2003م .

33 . د محمد رفعت عبدالوهاب ، د أحمد عبدالرحمن شرف الدين ، القضاء الإداري ، المكتب العربي للطباعة ، 1988م

34 . د محمد رفعت عبدالوهاب ، مبادىء وأحكام القانون الإداري ،منشورات الحلب الحقوقية ، بيروت ، 2005م

35 . د محمد فؤاد عبدالباسط ، وقف تنفيذ القرار الإداري ،دار الفكر الجامعي ،الاسكندرية ، بلا سنة نشر

36 . د محمد محمد عبداللطيف ، قانون القضاء الإداري ، الكتاب الثاني دعوى الإلغاء ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2002م

37 . د محمود حلمي ، القرار الإداري ، ط 1 ، دار الاتحاد العربي للطباعة القاهرة ، 1970م

38 . د محمود محمد حافظ ، القضاء الإداري ، ط 3 ،مطبعة لجنة الآتيف والترجمة والنشر ، القاهرة ، 1966م

39 . د مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، ط 3 ، بدون دار نشر ، 1966م

40 . د مصطفى أبو زيد فهمي ، الوسيط في القانون الإداري ،دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، بدون سنة نشر

41 . د مصطفى أبو زيد فهمي ، القانون الإداري ، ط 3 ، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية ، 1990م

42 . د مصطفى كمال وصفي ، أصول إجراءات القضاء الإداري ،ط 2 مطبعة الأمانة ، القاهرة – 1978م

43 د معوض عبدالتواب ، الموسوعة النموذجية في القضاء الإداري ،المجلد الأول ، ط1 ، مكتبة علم الفكر والقانون للنشر والتوزيع ، القاهرة ، 2003م

44 . د مولاي إدريس ، القرارات الإدارية ،منشورات دار السلام ، ط 2 2001م

45 . د نواف كنعان ، القانون الإداري ، الكتاب الثاني ، ط 1 ، دار الثقافة عمان ، 2003م

**ثانيا الرسائل الجامعية**

1 - صلاح جبير حسن ، القرار الإداري السلبي ، رسالة ماجستير ،كلية الحقوق ، جامعة النهرين ، بغداد، 1999م

2 - سعيد بن خلف التوبي ، وقف تنفيذ القرار الإداري رسالة ماجستير جامعة السلطان قابوس ، كلية الحقوق ، سلطنة عمان ، مسقط ، 2007م

3- عبدالحميد بن سالم الحمداني ، أسانيد دعوى مراجعة القرارات الإدارية في القانون العماني ،رسالة ماجستير ،جامعة السلطان قابوس ، كلية الحقوق سلطنة عمان ، مسقط ، 2008م.

4- . د عصام عبدالوهاب البرزنجي ، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية رسالة دكتوراة ، القاهرة ، 1971م .

5- . د نواف كنعان ، المبادىء التي تحكم تنفيذ أحكام الإلغاء في قضاء محكمة العدل العليا ،مجلة الحقوق، جامعة الكويت، العدد الرابع ، السنة 25 ديسمبر 2001م

**ثالثا البحوث العلمية**

1 - مجلة هيئة قضايا الدولة المصرية ،العدد الثالث، السنة 47، سنة 2003م.

2 -د خالد الزبيدي ، القرار الإداري السلبي في الفقه والقضاء المقارن دراسة مقارنة، مجلة الحقوق، كلية الحقوق ، جامعة الإسراء ، الاردن ، عمان 2005م

3- . د صلاح الدين الجيلاني محمد أبو زيد ، إشكالية تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة ، مجلة الإدارة العامة ،معهد الإدارة العامة بالرياض ،المجلد 41 العدد 4، يناير 2002م

4- . د غازي فيصل مهدي ، القرار الإداري السلبي والرقابة القضائية ،مجلة جامعة النهرين ، كلية الحقوق ، المجلد 2 ، العدد3 ، سنة 1998م .

**رابعا: القوانين**

النظام الأساسي للدولة الصادر بموجب المرسوم السلطاني رقم (101/1996م)

قانون تنظيم الجهاز الإداري للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ( 26/1975م) والتي تم تعديها بموجب المرسوم السلطاني رقم (13/1976م)

قانون محكمة القضاء الإداري الصادر في 21 من نوفمبر سنة 1999م بموجب المرسوم السلطاني رقم (91/1999م) والتعديل الذي صدر بالمرسوم السلطاني رقم (3/2009م)

قانون الخدمة المدنية العماني الصادر بموجب المرسوم السلطاني رقم (120/2004) .

قانون الأحوال الشخصية العماني الصادر بموجب المرسوم السلطاني رقم (32/1997م)

قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972م .

**خامسا: الأحكام والمبادىء القانونية**

1- مجموعة المبادىء القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري بسلطنة عمان في عاميها القضائيين الأول والثاني ، 2001- 2002م

2- مجموعة المبادىء القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري بسلطنة عمان في عاميها القضائيين الثالث والرابع ، 2003- 2004م

3- مجموعة المبادىء القانونية التي أقرتها محكمة القضاء الإداري في سلطنة عمان بعاميها الخامس والسادس ، 2005- 2006م

4- مجموعة المبادىء القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري بسلطنة عمان في عامها القضائي السابع ، 2007م

5- مجموعة المبادىء القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري المصرية في خمس سنوات 1960- 1965م ، صادر عن المكتب الفني بمجلس الدولة

6- مجموعة المبادىء القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا المصرية في خمسة عشر عاما ، 1965 - 1980م ،صادرة عن المكتب الفني في مجلس الدولة

7- مجموعة المبادىء القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا المصرية السنة12ق ، صادرة عن المكتب الفني في مجلس الدولة

**سادسا مواقع الشبكة العالمية للمعلومات**

1- موقع قاموس الباحث العربي www.baheth.info/index.jsp